

Terrortrusler og terrorangrep med særlig henblikk på anløp i norske havner

Implementeringen av SOLAS konvensjonsendringene og
ISPS-koden i norsk rett

Kandidatnr: 290

Veileder: Kaare Bangert

Leveringsfrist: 25. april 2004

Til sammen 14747 ord

27.04.2004

Innholdsfortegnelse

<u>1</u>	<u>INNLEDNING</u>	<u>3</u>
1.1	EMNE	3
1.2	RETTSKILDER	5
1.3	PROBLEMSTILLING	7
1.4	PLAN	8
<u>2</u>	<u>DEN INTERNASJONALE BAKGRUNN</u>	<u>9</u>
2.1	GENERELT	9
2.2	USA	11
2.3	INTERNATIONAL MARITIME ORGANISATION (IMO)	11
2.4	DEN EUROPEISKE UNION	12
2.5	NORGE	12
<u>3</u>	<u>SOLAS-KONVENSJONEN (1974)</u>	<u>13</u>
3.1	GENERELT OM KONVENSJONEN	13
3.2	SOLAS KAPITTEL XI-2	13
3.2.1	VIRKEOMRÅDE	14
3.2.2	SIKRINGSNIVÅ	16
3.2.3	PLIKTER FOR REDERIER OG SKIP	19
3.2.4	KAPTEINENS SKJØNN I FORBINDELSE MED SKIPETS SIKKERHET OG SIKRING	21
3.2.5	KONTROLL OG OVERHOLDELSE AV REGLENE	23
3.2.6	GJENNOMFØRINGEN M.M.	27
3.3	SOLAS KAPITTEL XI-1	28

<u>4</u>	<u>HAVNEANLØP</u>	<u>28</u>
4.1	MOTTAKERPLIKT	30
4.1.1	TERRORTRUSLER MOT SKIP	32
4.1.2	TERRORISTANGREP PÅ SKIP	38
4.2	JURISDIKSJON ETTER ANLØP I NØDHAVN	40
<u>5</u>	<u>AVSLUTNING OG KONKLUSJON</u>	<u>44</u>
<u>6</u>	<u>LITTERATURLISTE</u>	<u>46</u>

1 Innledning

1.1 Emne

I den senere tid har faren for terrorangrep rettet mot skip og havner blitt stadig større. Dette har medført at det i dag er en bred enighet om at det er behov for et regelverk som beskytter både skip og havner mot slike angrep. På bakgrunn av et omfattende internasjonalt samarbeide er slike regler også nylig utarbeidet. Ettersom den norske stat har en lang kystlinje og er involvert i skipsfart, vil reglene ha stor betydning for Norge.

Hvilke handlinger som omfattes av begrepet ”terror”, har særlig i den senere tid vært oppe til debatt. Det finnes ingen definisjon som kan anvendes for all lovgivning mot terror. Innholdet av begrepet må imidlertid bero på hvilken sammenheng begrepet kommer frem av.¹ Typisk for terrorisme er imidlertid at det foreligger en ”systematisk bruk av vold og ødeleggelse – eller trusler om dette – med sikte på å skape en tilstand av frykt, få oppmerksomhet om ei sak, presse noen til å gi etter for visse krav, og å oppnå en virkning også på andre enn det direkte offeret eller målet for voldshandlingen”.² Etter en alminnelig oppfatning vil slike handlinger ha visse likhetstrekk med krigshandlinger. Det er imidlertid sikkert at en terrorhandling i seg selv ikke kan medføre at reglene som gjelder i krig, kommer til anvendelse.

De fleste regler som gjelder til sjøs har sitt grunnlag i folkerettslig sedvane. Også bilaterale og multilaterale avtaler er sentrale rettskilder på området. Som et resultat av store miljøproblemer til sjøs vedtok IMO, FNs maritime organ, i 1974 SOLAS-konvensjonen. Denne påla strenge sikkerhetskrav for fartøyer og de nye kravene til terrorsikring av skip og havner er tatt inn i denne.

USA var først ute med å gi regler om terrorsikring av skip og havner. Reglene er vedtatt, men har enda ikke trådt i kraft. Tiden fra arbeidet med reglene ble påbegynt til det stod ferdig, var forholdsvis kort. Dette skyldes den økte fokusen på terror i kjølvannet av terroraksjon 11. september 2001.

¹ Jfr I. Brownlie, *Principles of Public International Law*, side 713

² Definisjon er fremsatt av Tore Bjørge, forsker ved Norsk utenrikspolitisk institutt

Som et resultat av amerikanernes intensive arbeide med å utarbeide regler om terrorsikring av skip og havner, har FNs maritime organ, International Maritime Organisation (IMO), også utferdiget slike regler. Regelverket har flere likhetstrekk med det amerikanske, men flere regler er også ulike. Både USA og IMO har satt frist for gjennomføringen til 1. juli 2004.³ Dette innebærer at tidsfristen for å gjennomføre regelverket har vært relativt kort, tatt de omfattende tiltakene som skal gjennomføres i betraktning. Hensikten med at IMO utferdiget et eget regelverk såpass hurtig etter at de amerikanske reglene kom, var blant annet å bidra til at verdens stater skulle operere med et felles regelverk. Ettersom flesteparten av verdens stater må rette seg etter reglene gitt av FN, var dette en effektiv måte og gjøre det på. Det var imidlertid usikkert hvilken fremgangsmåte IMO skulle bruke. Under tvil ble reglene tatt inn i ”The International Convention for the Safety of Life at Sea” (SOLAS-konvensjonen).

SOLAS-konvensjonen ble vedtatt av IMO i 1974. Et av formålene med konvensjonen var å bedre sikkerheten på større skip. Etter at konvensjonen trådte i kraft har den i stor grad virket etter sin hensikt og sikkerheten på skip har økt betraktelig. I konvensjonen gjelder en regel om ”tacit acceptance”, som på norsk betyr stilltiende aksept.⁴ Regelen innebærer at de bestemmelsene som blir tatt inn i konvensjonen, blir bindende for de kontraherende stater uten ytterligere ratifisering. Det opereres imidlertid med en prøveperiode. Dersom et visst antall stater protesterer mot reglene innen en viss tid, vil den ikke være folkerettslig bindende. De amerikanske reglene stiller krav om at alle skip som skal anløpe deres havner etter 1. juli 2004, har gjennomført slike regler. Det vil derfor være liten sannsynlighet for at regelverket møter særlige protester. Reglene har dermed trolig kommet for å bli.

I SOLAS konvensjonen er det tatt inn et nytt kapittel som pålegger kontraherende stater å iverksette nødvendige tiltak på skip og i havner for å verne disse mot tilsiktede handlinger. At en handling er tilsiktet innebærer at utførelsen blir foretatt av personer

³ Jfr SOLAS-konvensjonen, kapittel XI-2, punkt 13.1

⁴ Jfr SOLAS-konvensjonen artikkel VIII, litra b,(vi) (2) (bb)

som har til hensikt å tilføre skipet eller havnen en eller annen skade. Kapring, sabotasje⁵ og terrorangrep er typiske eksempler på slike.

I det nye kapitlet er det i tillegg til materielle regler om terrortrusler, også henvist til ISPS-koden.⁶ ISPS-koden inneholder en nærmere beskrivelse av de tiltak SOLAS-konvensjonen pålegger i forbindelse med konvensjonsendringene. SOLAS konvensjonsendringene og ISPS-koden inneholder dermed det nye regelverket som Norge må rette seg etter for å følge sine folkerettslige forpliktelser.

1.2 Rettskilder

Det er enda ikke vedtatt noen norsk lov eller forskrift som implementerer SOLAS konvensjonsendringene og ISPS-koden i norsk rett. Forskrifter er imidlertid i ferd med å bli vedtatt. Kystverket la den 23. februar 2004 frem ”utkast til forskrift av ... 2004 nr. xxx om særlige sikkerhets- og antiterroriltak i norske havner”, og retter seg mot havner. Også Sjøfartsdirektoratet har utarbeidet en forskrift som implementerer regelverket. ”Utkastet til forskrift av ... 2004 nr. ... om særlige sikkerhets- og antiterroriltak om bord på skip og flyttbare boreinnretninger” ble lagt frem den 29. januar 2004 og implementerer regleverket i forhold til skip og flyttbare boreinnretninger (i det følgende vil begrepet skip bli benyttet for begge disse). Ettersom Norge er folkerettslig forpliktet til å rette seg etter de nye terrorreglene, vil kun mindre endringer være aktuelle. Oppgaven baserer seg derfor på at forskriftsutkastene blir vedtatt i sin nåværende form. Høringsfristen er for begge disse er fastsatt til 30. april 2004.

De nye terrorreglene er tatt inn i SOLAS-konvensjonen kapittel XI. I dette kapitlet blir det også henvist til ISPS-koden som utfyller regelverket. De to tekstene vil derfor være sentrale rettskilder.

⁵ Sabotasje er en “bevisst ødeleggelse av gjenstander eller tekniske installasjoner, og hvor hensikten med handlingen er å skade eieren eller en videre målgruppe økonomisk, politisk eller militært ved å sette den aktuelle installasjonen ut av funksjon”.

⁶ ISPS-koden: The International Code for the Security of Ships and of Port Facilities. En samling av regler som ble vedtatt av IMO 12. desember 2002 i forbindelse med terrorsikringen av havner og skip

Utarbeidelsen av det folkerettslige regelverket og gjennomføringen av regelverket i norsk rett har karakter av å være et hastverksarbeid. Det er av den grunn lite norsk litteratur som er utarbeidet på området. Ettersom reglene skal tre i kraft innen 1. juli 2004 består arbeidet med å implementere regelverkene primært av å foreta de endringene som er absolutt nødvendige for implementeringen. Ettersom det er et felles regelverk som skal innarbeides i en rekke land, vil litteratur utarbeidet av andre land kunne gi en god veiledning også for Norge. Særlig vil arbeidet Danmark har nedlagt bli benyttet ettersom danske regler på dette området har mye til felles med norske regler.

Også EU har tatt konsekvensene av at IMO har utferdiget et nytt regelverk og vedtok nylig en ny forordning. Denne vil være relevant i forhold til de reglene Norge må ta inn på grunn av EØS-avtalen.

I forbindelse med punkt 4 i oppgaven som angår fremmede skips rett til havneanløp når disse har vært utsatt for terrorvirksomhet, finnes det ingen norske rettskilder. Et beslektet område er retten til nødhavn⁷. Denne retten kommer frem av både lover og forskrifter, men disse sier lite om det nærmere innholdet. Heller ikke norsk rettspraksis utfyller reglene. Noe norsk litteratur foreligger og vil bli benyttet. Dommer og juridisk litteratur som er publisert av anerkjente forfattere i utlandet har behandlet spørsmålet mer inngående og vil derfor bli benyttet.

I forbindelse med tolkningen av SOLAS-konvensjonen, ISPS-koden, Havrettskonvensjonen og Genevekonvensjonen vil tolkingsprinsippene for traktater i Wienkonvensjonen bli benyttet. Hovedprinsippet kommer frem av art. 31. Norge har ikke ratifisert Wienkonvensjonen, men de fleste av reglene som er nedfelt i denne er en kodifisering av folkerettslig sedvane.

⁷ Nødhavn er en havn som blir benyttet av et fartøy som søker havn på grunn av nød

1.3 Problemstilling

Oppgaven tar for seg to hovedproblemstillinger. Den første problemstillingen jeg vil behandle, er hvilke tolkingsspørsmål de nye reglene i SOLAS-konvensjonen vil reise. Også enkelte av bestemmelsene i ISPS-koden vil bli behandlet, men da kun de som har nær tilknytning til reglene i SOLAS-konvensjonen.

Det må understrekes at det på et såpass tidlig tidspunkt er vanskelig å si sikkert hvilke problemer som vil bli mest aktuelle. Hovedvekten vil derfor bli lagt på de problemer jeg har funnet mest sannsynlig vil reise seg.

Det andre temaet som vil bli drøftet, dreier seg om forholdet mellom fremmede skip og havnestater. Spørsmålet som her blir reist, er hvilken rett et fremmed skip har til å anløpe norske havner når skipet har mottatt en terrortrussel eller hvor et terrorangrep er påbegynt og eventuelt avsluttet. Under denne problemstillingen vil det også bli behandlet hvilken jurisdiksjon havnestaten har over det fremmede fartøyet ved slike anløp.

Avgrensning av oppgaven

I forbindelse med IMOs arbeide med å utarbeide regler for å verne skip og havner mot terrorangrep, var det tvilsomt om disse kunne bli hjemlet i SOLAS-konvensjonen.

Denne tvilen skyldtes at SOLAS-konvensjonen kun er ment for å gi regler som retter seg mot skip.⁸ Ettersom det nye regelverket også gir enkelte regler for landområdet, vil dette være i gråsonen av hva som kan tas inn i konvensjonen. Deler av regelverket befinner seg derfor på kanten av hva Norge har bundet seg til ved å vedta konvensjonen. Til tross for dette ville skape problemer, valgte IMO allikevel å ta bestemmelsene inn her. Denne løsningen ble valgt fordi FN på forholdsvis kort tid gjennomføre endringene og den mest effektive måten å gjennomføre regelverket på, var å ta de nye bestemmelsene inn der.

FNs løsning ble under tvil akseptert av Handels- og Næringsdepartementet.⁹ Ettersom den ble akseptert vil det formelle grunnlaget for regelverket ikke bli drøftet nærmere.

⁸ Jfr SOLAS-konvensjonen art. II

⁹ Jfr samtale med Sigurd Gude, assisterende direktør, Sjøfartsdirektoratet

I forbindelse med tidspresset har partene som arbeider med gjennomføringen av regelverket vært mer opptatt av å få gjennomført de nødvendige endringene fremfor å identifisere problemer som vil oppstå. Oppgaven vil dermed avgrense seg til juridiske problemstillinger jeg har funnet kan by på problemer gjennom å studere SOLAS konvensjonsendringene og ISPS-koden.

I bransjen vil implementeringen av regelverket medføre større eller mindre kostnadsøkninger for driften av skipene. Nettopp dette punktet er det mye fokus på i bransjen og gjennomføringen medfører blant annet at certepartikontrakter¹⁰ må endres. Jeg har imidlertid valgt å holde dette økonomiske aspektet utenfor oppgaven da dette hovedsakelig må løses ved en tautrekking mellom befrakter og reder.

1.4 Plan

I det følgende vil det først bli gjort rede for den internasjonale bakgrunnen for regelverket. Her vil også den prosessen reglene har vært igjennom bli beskrevet. I punkt 3 tar jeg for meg den første problemstillingen som angår SOLAS-konvensjonen og enkelte av de bestemmelsene som er tatt inn i ISPS-koden. Bestemmelsene i SOLAS-konvensjonen vil bli behandlet kronologisk. Det nye regelverket skiller mellom de krav som retter seg mot fartøyene og rederne, og de krav som blir stilt til havnene. Konvensjonsendringene tar for seg begge, og det vil ikke bli foretatt noe klart skille mellom de reglene som gjelder for fartøy og de som får anvendelse på havnene.

Den andre hovedproblemstillingen tas opp i punkt 4 og vil ha en mer praktisk vinkling. Her vil fartøyenes adgang til å anløpe havner på norsk territorium bli drøftet. Det vil her bli lagt særlig vekt på anløp som er ufrivillige¹¹ og hvor dette skyldes at en terrorsituasjon har oppstått. Ettersom det verken i Norge eller i andre land har vært noen tradisjon for å ha regelverk som angår terrorsikring av skip og havner, finnes få rettskilder på området. Drøftelsen vil derfor bli holdt tett opp mot de nødhavnsregler som er skapt i folkeretten. I denne delen vil det også bli gjort rede for hvilken

¹⁰ Kontraktdokument for befraktning

¹¹ At et havneanløp er ufrivillig innebærer i korte trekk at fartøyet ved å unnlate å anløpe havnen setter store verdier i fare. Se nærmere om dette under punkt 4.1.1

jurisdiksjonskompetanse Norge har over et fartøy som anløper en havn på statens territorium.

2 Den internasjonale bakgrunn

2.1 Generelt

Folkerettslige regler for terrorsikring av skip og havner har frem til i dag ikke eksistert. Heller ikke noen havnestat eller flaggstat¹² har utarbeidet regler for å sikre egne skip og havner mot slike tilsiktede handlinger.¹³ Lokale regler har imidlertid vært å oppdrive og da er det særlig rederiene som selv har tatt ansvar for dette. Tiltak som har blitt iverksatt har primært blitt foretatt på skip som seiler i særlig utsatte områder. Et eksempel på at lokale sikkerhetsrutiner er innført, finner vi i Lagos. Rederne som holdt til her innførte på grunn av store problemer knyttet til plyndring av skip, rutiner for å verne seg mot dette.¹⁴ Reglene kan imidlertid ikke måle seg med de verdensomspennende tiltakene som skal være gjennomført innen 1. juli 2004.

På bakgrunn av en stadig økende terrortrussel har flere land sett det nødvendig å ta i bruk nye metoder for å sikre seg mot slike angrep. Tidligere var terroristorganisasjonene mindre og de hadde ikke tilgang på særlige ressurser. I dag møter vi organisasjoner som er langt bedre organisert. De er meget ressurssterke og mange av medlemmene er villige til å dø for organisasjonen. Denne utviklingen har medført at terroristorganisasjonene ikke lenger bare foretar terrorhandlinger innenfor sitt eget område, men også i fjernere strøk. Terroristhandlinger den senere tid har også vist at Europa ikke er noe unntak fra fundamentalistiske gruppers angrep. Målene har blitt mer tilfeldige og det har som følge av dette blitt et stort behov for å innføre gode sikkerhetsrutiner på områder som tidligere ble ansett for å være sikre.

¹² Flaggstaten er den stat hvor et skip er registrert. Viktig å merke seg at dette ikke har noen sammenheng med hvor rederiet som eier skipet er registrert

¹³ Jfr I. Brownlie, *Principles of Public International Law*, side 713

¹⁴ Jfr samtale med Asle Dønaasen, Norsk Undervannsteknologiske Senter AS (Nutec). Firmaet holder blant annet kurs om den praktiske gjennomføringen av ISPS-koden

Terroristangrep på skip har den senere tiden blitt sett på som en stadig større trussel. Ettersom arbeidet med å sikre skip mot slike trusler frem til i dag har hatt en så lav prioritet, kan terroraksjoner gjennomføres uten store midler. Mange skip er lastet med eksplosive stoffer, slik at det eneste som skal til er å antenne disse.¹⁵ Det kan også med forholdsvis enkle grep lages hjemmelagde bomber som kan fraktes om bord på fartøyene. For eksempel kan kjøretøy som skal fraktes med RoRo båter¹⁶ lett kunne bringe med seg kraftige bomber som kan forårsake store skader. Et angrep rettet mot et cruiseskip kan i tillegg til å skade fartøyet selv, også utgjøre en stor trussel mot et stort antall mennesker. Et angrep på en tankbåt kan blant annet medføre store miljømessige konsekvenser. Et annet scenario som kan tenkes, er at et kjemikalieskip kapres og seiler inn i en tett befolket havneby, for så å slippe ut kjemikalier i området. Her er det ikke skipet med det som er om bord som utgjør det største tapet, men menneskene på land. Det er slike scenarier, samt angrep mot cruiseskip man særlig har fryktet.

Det vil aldri være verken mulig eller ønskelig å totalt eliminere faren for terrorisme til sjøs. Både praktiske og økonomiske hensyn må avveies i forhold til faren for terror. Hundre prosent sikre skip og havner vil ikke være lønnsomme. Slike omfattende sikkerhetstiltak vil også gå på bekostning av den personlige integritet og frihet. Typiske eksempler på tiltak som er egnet til å forebygge terrorisme er kameraovervåkning og bedre kontrollrutiner for hva som tas om bord. Også sikkerhetsklarering av ansatte og passasjerer kan være aktuelle tiltak. Hvilke tiltak som bør foretas, kan det ikke sies noe generelt om. Dette må bero på en konkret vurdering av trusselen på det aktuelle skip eller i det aktuelle området. Terrorismen som kun går utover fartøy med det som er ombord må eierne innen visse rammer kunne tåle. Skipene og lasten er tap som i de fleste tilfeller kan erstattes. Det er hvor terrorhandlingene rammer et stort antall mennesker eller har store miljømessige konsekvenser at sikkerheten er uvurderlig. Formålet med statenes innføring av sikkerhetstiltak er å begrense terrortruslene, slik at det kun er de mest ressurssterke organisasjonene som kan gjennomføre angrep.

¹⁵ Senest i februar 2004 havarerte et skip, Bow Mariner, utenfor USA fordi det var lastet med eksplosive stoffer som ble antent. Denne handlingen var imidlertid ikke tilsiktet, men illustrerer både hvor enkelt eksplosjoner kan arrangeres, og hvor stort omfang slike aksjoner kan få

¹⁶ Roll on / Roll off, skip som er konstruert for kun å frakte kjøretøy

Sjøfarten har røtter langt tilbake i historien og er en forutsetning for å opprettholde den kommersielle virksomheten verden over. I 2001 utgjorde den totale eksporten fra EU-landene 981 milliarder Euro, mens importen var på 1027 milliarder Euro. Dette gjør at EU har blitt den største handelspartneren i verden med en andel på to tredjedeler. Videre kontrollerer europeiske redere 34% av verdens flåte, hvorav 13 % seiler under flagg som tilhører land som er medlem av EU. Den samlede kystlinjen i EU er på 35.000 kilometer og omfatter 2104 havner. Inngrep i transportnæringen til sjøs vil dermed lett kunne få store konsekvenser.¹⁷

2.2 USA

Det var lenge før terrorangrepet 11. september 2001 bred enighet om at større skip måtte bli bedre sikret mot terrorangrep, men det var ingen som tok initiativ til å utarbeide et slikt regelverk. Først ute etter angrepet var USA, som utarbeidet et regelverk som tok sikte på å verne både skip og havner mot terrorhandlinger.¹⁸ Reglene ble vedtatt av kongressen den 14. november 2002 og trer i kraft 1. juli 2004. Regelverket inneholder strenge sikkerhetskrav og retter seg særlig mot skip som skal besøke havner tilknyttet USAs territorium. Det kan reises spørsmål om det store tidspresset i forbindelse med utarbeidelsen og gjennomføringen av regelverket skyldtes den overhengende trusselen, eller kun hadde sitt grunnlag i politiske motiver. Uansett er slike regler nå vedtatt, og de dekker et stort behov.

2.3 International Maritime Organisation (IMO)

IMO har også lenge vært klar for å utarbeide et nytt regelverk for å verne skip og havner mot terror. Da USA innførte regler for å beskytte seg mot slike, ble en relativt kort frist satt for gjennomføringen. Dette medførte at IMO nærmest ble presset til å utvikle et tilsvarende folkerettslig regelverk. Hensikten med regelverket har vært å bidra til at alle havne- og flaggstater i fremtiden vil forholde seg til et felles regelverk som ivaretar viktige sikringstiltak. Dette nye regelverket er underlagt FN og ble vedtatt den 12.

¹⁷ Tallene er hentet fra European Commission, DG Trade, jfr Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, The European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, COM(2003) 229 final, 2003/0089 (COD)

¹⁸ Navigation and Vessel Inspection Circular No (NVIC) 10 02

desember 2002. Reglene innebærer en endring av SOLAS konvensjonen kapittel XI. Kapitlet er nå inndelt i to avsnitt, XI-1 og XI-2.

2.4 Den Europeiske Union

Også EU har tatt konsekvensene av den økte terrortrusselen til sjøs. Europa-kommisjonen vedtok den 30. mars 2004 en forordning som gjennomfører IMO's krav til terrorsikring av skip og havner.¹⁹ Vedtakelsen av forordningen har blitt utsatt gjentatte ganger. Den har imidlertid ikke fått noen vesentlige endringer siden siste utkast til forordning ble fremlagt.²⁰ Forordningen bygger på SOLAS konvensjonsendringene og ISPS-koden. Konvensjonsendringene og ISPS-koden del A inneholder begge bindende bestemmelser og det blir i forordningen henvist til disse i art 3 nr. 1. Derimot er bestemmelsene i del B i utgangspunktet ikke bindende, men kun ment som veiledning ved tolkning av del A. Noen av bestemmelsene i del B er imidlertid gjort bindende i EU-forordningen, jfr forordningen art 3, nr. 4. Formålet med regelverket er å sørge for at alle stater tar terrortrusselen på alvor og får innført et felles regelverk som skal verne skip og havner mot terroristangrep. Utarbeidelsen av et felles regelverk bidrar også til at medlemsstatene rekker å gjøre seg ferdige med gjennomføringen innen 1. juli 2004. Etableringen av regelverket og opprettholdelsen av sikkerhetskravene er forbundet med store kostnader. Det er derfor meget viktig å samkjøre regelverket slik at alle skip konkurrerer på like vilkår. Motsetningsvis ville fartøy som ikke ivaretar sikkerheten få et konkurransemessig fortrinn og på den måten kunne presse seriøse aktører ut av markedet.

2.5 Norge

Norge er også godt i gang med å innføre nye regler for å sikre fartøy og havner mot terror. Både Kystverket og Sjøfartsdirektoratet har lagt frem utkast til forskrifter som implementerer SOLAS konvensjonsendringene og ISPS-koden i norsk rett. Del B i

¹⁹ Vedtakelsesdato er oppgitt av Siv Christin Gaalaas, EFTA. Hun tar forbehold om at datoen hun har fått oppgitt av egen kilde i Rådet er korrekt. Publisering i Official Journal er per 25. april 2004 ikke foretatt. Det er forventet at dette skjer i uke 18, og senest uke 19

²⁰ Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on enhancing ship and port facility security, Brussels, 2.5.2002 COM(2003) 229 final, 2003/0089 (COD)

ISPS-koden er i utgangspunktet ikke bindende, men i forskriftsutkastene er noen av disse allikevel gjort bindende. De samme bestemmelsene er også tatt inn i EU forordningen. På grunn av EØS-avtalen er Norge forpliktet til å ta inn tilsvarende bestemmelser, og forskriftene vil dermed gjøre at norsk rett er i overensstemmelse med EU forordningen når reglene trer i kraft.

3 SOLAS-konvensjonen (1974)

3.1 Generelt om konvensjonen

Da IMO utarbeid regler for å sikre havner og fartøyer mot terrorangrep, ble de nødvendige endringene tatt inn i SOLAS-konvensjonen. Gjennomføringen er foretatt ved å dele opp kapittel XI i to deler, XI-1 og XI-2. Opprinnelig bestod kapitlet kun av sikkerhetskrav som tok sikte på å forhindre utilsiktede hendelser. Slike hendelser har tradisjonelt blitt omtalt som hendelige uhell og det er da ikke snakk om terrorvirksomhet.

3.2 Solas kapittel XI-2

SOLAS kapittel XI-2 innebærer en omfattende nyskapning. Denne delen av kapitlet består av 13 regler og her er det også henvist til ISPS-koden. Konvensjonsendringene og ISPS-koden omfatter de kravene som IMO har utarbeidet for å verne fartøyer og havner mot tilsiktede handlinger. Hovedvekten på oppgaven vil derfor ligge her.

IMOs regelverk for terrorsikring av fartøyer bygger i stor grad på reglene som er utarbeidet i amerikansk rett. Del A i ISPS-koden er nærmest en gjengivelse av regelverket i USA. At disse har såpass store likheter har gode grunner for seg. Sjøfarten er internasjonalt rettet og like regler skaper blant annet en mer effektiv håndhevelse. Tilnærmet felles regler er også viktig av konkurransemessige årsaker. Dersom noen stater påla sine rederier mye strengere sikringskrav enn andre stater gjorde, ville disse lett kunne få problemer med å drive lønnsomt.

I SOLAS konvensjonen blir bestemmelsene som angår terrrorsikring omtalt som ”security” regler. I forbindelse med gjennomføringen til norsk rett, har det vært et særlig problem å finne et treffende norsk begrep for slike regler. Mens man i det originale regelverket på engelsk skiller mellom safety- og security-krav, har vi i norsk språk kun ordet sikkerhet for disse. Ettersom Sjøfartsdirektoratet i forskriftsverket tidligere har benyttet ordet sikkerhet om skipets sjødyktighet, kan det derfor skape forvirring å la begrepet favne om ”security” reglene. I forskriftsutkastet for skip har derfor direktoratet valgt å bruke ”særlige sikkerhets- og antiterroriltak” for å presisere hvilken type sikkerhet det her dreier seg om.²¹ I det danske lovutkastet blir termen ”sikring” benyttet i forbindelse med reglene som retter seg mot de tilsiktede hendelsene. I den videre fremstillingen har jeg funnet det hensiktsmessig å benytte samme terminologi som benyttes i dansk rett.

3.2.1 Virkeområde

I forbindelse med utarbeidelsen av det nye regelverket har et vesentlig punkt vært å fastsette hvilke skip og havner som skal omfattes av regelverket. I SOLAS regel 2, punkt 1.1 og 1.2 gis en liste over hvilke skip og havner som omfattes av regelverket. I korte trekk omfatter konvensjonen følgende skip i internasjonal fart:

1. Passasjerskip, inklusive hurtiggående passasjerfartøy,
2. Lasteskip, inklusive hurtiggående lastefartøy, med bruttotonnasje på 500 tonn og derover,
3. Flyttbare boreinnretninger

Hva angår havner omfattes de som betjener slike skip når skipene er engasjert i internasjonal skipsfart.

Virkeområde til det norske forskriftsutkastet for skip § 1 samsvarer i stor grad med dette. I utkastet § 1, litra a, blir imidlertid virkeområdet for passasjerskip utvidet i forhold til det som kommer frem av konvensjonen. Utkastet omfatter i tillegg til passasjerskip og hurtiggående passasjerfartøy også fartøy som går inn under

²¹ Jfr høringsbrev tilhørende ”utkast til forskrift av .. 2004 nr. om særlige sikkerhets- og antiterroriltak om bord på skip og flyttbare boreinnretninger”

passasjerskipklasse A i forskrift 28. mars 2000 nr. 305 § 5 (1). Dette er en sekkebestemmelse som omfatter de passasjerskipene som ikke faller inn under klasse B, C eller D. Det som da blir igjen er hovedsakelig store cruiseskip som går i innenlands fart. Terrorsikring av passasjerskip har vært særlig sentralt i forbindelse med utarbeidelsen av reglene. Utvidelsen av virkeområdet har imidlertid mindre å si i praksis.

I SOLAS kapittel XI-2 punkt 2.3 kommer det frem at konvensjonen ikke kommer til anvendelse på "krigsskip, troppetransportskip eller andre skip som eies eller drives av en kontraherende stat og kun blir benyttet i dennes tjeneste til ikke-kommersielle formål". Regelverket retter seg dermed mot fartøy som blir benyttet i kommersiell drift.

Forskriftsutkastet for skip § 1 (2) avgrenser virkeområdet tilsvarende, men benytter en annen karakteristikk; "fartøy som tilhører eller brukes av den norske stat og som benyttes i ikke-kommersielle formål...". Ettersom spesifikke fartøystypene ikke nevnes, kan det reises spørsmål om dette innebærer noen realitetsforskjell fra regel 2 i konvensjonen.

Ved første øyekast kan det se ut til at norsk rett lar forskriften få et videre anvendelsesområde enn SOLAS-konvensjonen. Men ettersom slike militære fartøyer i Norge ikke blir benyttet i kommersiell drift, vil disse uansett falle utenfor virkeområdet. Tillegget er derfor unødvendig i norsk rett. Det kunne imidlertid tenkes at militære fartøyer ble hyrt inn for å avhjelpe en nødsituasjon. Dersom dette ble gjort i kommersiell henseende, ville det innebære at konvensjonsreglene kom til anvendelse. At konvensjonen har en slik tilføyelse innebærer derfor ingen realitetsforskjell. Virkeområdet til forskriftsutkastet samsvarer dermed i det vesentlige med SOLAS kapittel XI-2 regel 2.

3.2.2 Sikringsnivå

Generelt om sikringsnivået

I forbindelse med innføringen av det nye regelverket, vil de kontraherende statene bli pålagt å operere med sikringsnivåer for skip og/eller havner.²² Nivået skal gi uttrykk for graden av risiko som foreligger for at en sikringsrelatert hendelse vil bli forsøkt gjennomført eller foretatt.²³ Det opereres med tre nivåer og hvilket nivå som skal gjelde, fastsettes av myndighetene i hver av de kontraherende stater. Nivå 1 er normalsituasjonen og ingen ekstraordinær fare for terrorangrep foreligger. Ved nivå 2 er det en generell øket risiko for terrorangrep, mens det ved nivå 3 er en overhengende eller sannsynlig fare for at en terrorhandling er nært forestående.²⁴

Hva plikten til å sette sikringsnivå omfatter beror på hvilken tilknytning statene har til skipene og havnene. En flaggstat blir forpliktet til å gi opplysninger om sikringsnivået til de fartøyene som seiler under dens flagg, samt å sørge for at de til enhver tid blir ajourført med ny informasjon. Havnestatene vil bli pålagt å fastsette det nivået havnene skal operere på. I tillegg får de en plikt til å fastsette nivået for fartøy som skal anløpe disse havnene. Mens fartøyene ligger i en havn, skal de også holdes oppdatert om sikringsnivået slik at nødvendige tiltak kan bli iverksatt eller eventuelt bli avskaffet. Norge har både en utstrakt kystlinje og lange tradisjoner med sjøfart. Til tross for at store deler av flåten seiler under andre staters flagg, er det fremdeles mange skip som seiler under norsk flagg. Norge har derfor et stort ansvar i å justere terrorberedskapen både for de skip og de havner som har tilstrekkelig tilknytning til landet.

I forbindelse med fastsettelse av sikringsnivået er det flere spørsmål som enda ikke er helt avklart. Det er derfor behov for å belyse disse før reglene trer i kraft 1. juli 2004. Først og fremst kan det reises spørsmål om hvem som har ansvaret for å sette sikringsnivået for norske skip og havner, og på hvilket grunnlag dette gjøres.

²² Jfr SOLAS-konvensjonen kapittel XI-2, regel 3

²³ Jfr SOLAS-konvensjonen kapittel XI-2 regel 1.14

²⁴ Jfr ISPS-koden kapittel XI-2, punkt 2.1.9 til 2.1.11

Hva angår utarbeidelsen av sikringsplaner i havner, er det sikringsoffiseren²⁵ ved havnefasiliteten som er ansvarlig for at det er utarbeidet en slik sikringsplan for havnen, samt at denne er ajourført.²⁶ Videre skal vedkommende offiser rapportere om spesielle hendelser som kan tyde på at havnen på en eller annen måte er truet.²⁷ Offiseren er derimot ikke gitt noen myndighet til å sette nivået for sikringen i havnen han regjerer. I regel 3 er det derimot pålagt enhver stats administrasjon å fastlegge sikringsnivået. Hva som videre ligger i begrepet administrasjon er ikke spesifisert i regelen. Heller ikke SOLAS-konvensjonen presiserer dette nærmere. I Norge er landets administrasjon tillagt regjeringen, og det må dermed være denne som setter sikringsnivået. Hvorvidt denne kompetansen kan delegeres, kommer frem av ISPS-koden, del A, punkt 4.3. Utgangspunktet er at de plikter som blir pålagt den kompetente myndighet, kan delegeres bort. Bestemmelsen har imidlertid oppstilt unntak fra dette og i punkt 4.3.1 avgrenses denne adgangen til ikke å omfatte fastsettelsen av sikringsnivået.

Også i ISPS-koden, del B, punkt 1.7 er de kontraherende stater pålagt å utpeke eller opprette myndigheter innenfor administrasjonen som skal ivareta de oppgaver som angår sikringen av havnefasilitetene. Det er også her gjort unntak for adgangen til å delegere kompetansen til å fastsette gjeldende sikringsnivå. Norge har ikke gjort denne bestemmelsen bindende i forskriftsutkastene, men den vil likevel være et tolkningsmoment. Bestemmelsen er dermed i harmoni med del A. Ettersom delegasjon av myndighet til å fastsette sikringsnivået ikke vil være aktuelt, er det regjeringen som formelt fastsetter sikringsnivået både i havnene og på skipene når reglene trer i kraft 1. juli.

Heving/senking av sikringsnivået

Det kan reises spørsmål om på hvilket grunnlag regjeringen kan heve, evt senke, sikringsnivået. Det gis ikke noe veiledning om dette i verken ISPS-koden eller i SOLAS-konvensjonen. Dette må derfor bero på de midlene statene i hvert enkelt land har til å overvåke terrortrusselen. I de danske ”Bemærkninger til lovforslaget” for ”Lov

²⁵ Port Security Officer (PSO) er den person som utpekes som ansvarlig for utarbeidelse, gjennomførelse, revisjon og ajourføring av havnefasilitetens sikringsplan. Personen er også ansvarlig for forbindelsen til skipets og rederiets sikringsoffiser, jfr ISPS-koden, del A, punkt 2.1.8

²⁶ Jfr ISPS-koden, punkt 17.2.2

²⁷ Jfr ISPS-koden, punkt 17.2.8

om ændring af lov om havne” punkt 2.2.1, kommer det frem at Politiets Efterretningstjeneste (PET) vil spille en sentral rolle i forbindelse med denne oppgaven. Tilsvarende organ i Norge er Politiets Overvåkingstjeneste (POT). I Norge skal politiets overvåkingstjeneste forebygge lovbrudd mot statens sikkerhet og selvstendighet, jfr overvåkingsinstruksen § 1²⁸. Videre er overvåkingssentralen i saker som gjelder terror- og sabotasjehandlinger pålagt å avgi rapporter til Justisdepartementet, jfr overvåkingsinstruksen § 3. I Norge vil dermed POT være den sentrale aktøren i forhold til å råde regjeringen om terrorfaren. I tillegg kan også rapporter fra havne- og evt tollmyndighetene bidra med viktige opplysninger. Men til slutt er det regjeringen som er pålagt å bestemme sikringsnivået på grunnlag av en egen vurdering av hvor stor terrorfaren er.

Individualisering av sikringsnivået

Dersom myndighetene skulle få en generell mistanke om at et terrorangrep er nært forestående, kan det være hensiktsmessig å øke beredskapen for alle skip og/eller for alle havner. Men det kan også tenkes at myndighetene har mistanke om at det er overveidende sannsynlig at et terrorangrep vil skje, men mot et bestemt skip eller en bestemt havn. Praktisk i dette henseende kan da være å operere med ulike terrornivåer på de forskjellige havnefasiliteter og skip.

I forbindelse med fastsettelsen av sikringsnivået kommer det verken frem av konvensjonen eller av ISPS-koden om det kan opereres med individuelle nivåer for spesielle havner, typer av skip m.m. Heller ikke utkastene til forskrift regulerer spørsmålet. Gode grunner taler imidlertid for at nivået kan heves, eventuelt senkes, for en spesifikk havn eller et spesifikt skip. Dette vil blant annet medføre at man får en mest mulig effektiv håndhevelse av reglene. Det motsatte ville skapt store problemer med håndhevelsen, blant annet fordi statene trolig ville være tilbakeholdne med å heve sikringsnivået dersom dette gjaldt generelt. Individuell fastsettelse av nivået vil også være bedre egnet til å gjenspeile den reelle trusselen.

I følge de danske bemerkningene til lovutkastet punkt 2.2.1 kommer det frem at sikringsnivået skal gjelde for havnefasiliteter generelt eller for en eller flere konkrete

²⁸ Instruksen er gitt i forskrift 1994-08-19 nr. 1302

havnefasiliteter. Etterrettingsorganer kan ha klare holdepunkter for at et nærmere geografisk område er truet. Det ville da være lite hensiktsmessig å heve terrorberedskapen generelt. Lovbemerkningene nevner kun havner, men tilsvarende hensyn gjør seg også gjeldende på fartøyene. Dersom myndighetene har gode holdepunkter for at angrep mot et cruiseskip var nært forestående, vil det kun være hensiktsmessig å heve nivået på de skip som er truet. Dette taler for at sikringsnivået kan settes individuelt for skip eller havner.

Ettersom det er myndighetene som i siste instans har ansvaret for å sette sikringsnivået og nærmere bestemmelser for regulering av nivået ikke er gitt, må myndighetene være frie til å kunne heve beredskapen innenfor spesielle områder og på bestemte fartøyer.

3.2.3 Plikter for rederier og skip

Bestemmelsen inntatt i regel 4 dreier seg om krav som pålegges rederier og skip. Regelen er meget sentral ettersom den henviser til ISPS-koden og gjør koden bindende for de kontraherende stater. I tillegg til å henvise til ISPS-koden, blir skip pålagt selvstendige plikter til å innrette seg etter det sikringsnivået som gjelder i farvannet det skal anløpe. Pålegget om å endre sikringsnivået gjelder også for fartøy som allerede befinner seg innenfor det indre farvannet til staten.

I regel 4, nr. 4 blir fartøyet pålagt å reagere på en heving av beredskapsnivået ”without undue delay” dersom havnestaten hever nivået. Hva dette innebærer må bero på en konkret tolkning. Tidskravet vil trolig komme særlig på spissen når fartøyene allerede ligger i en havn og må gjennomføre for å heve sikringsnivået. Regelverket har enda ikke trådt i kraft, og det finnes derfor ikke noe praksis på området. Heller ikke juridisk teori som angår denne konkrete bestemmelsen har vært å oppdrive.

Rent umiddelbart ser det ut til at regelen sikter til den tid som går fra kapteinen eller sikringsoffiseren får meldingen om å heve nivået, og frem til tiltakene som følger av sikkerhetsplanen blir iverksatt. Gode grunner taler imidlertid for at kravet til reaksjon må tolkes vidt, slik at det også stilles krav til den tid det tar før tiltakene er gjennomført. Dersom det ikke ble stilt tidskrav til gjennomføringen, ville kravet om å reagere hurtig miste mye av sin hensikt.

Trolig vil kravet som stilles til tiden det tar før tiltakene blir iverksatt være forholdsvis likt for de ulike skip. Imidlertid kan det forventes større ulikhet med hvor lang tid det tar før tiltakene er ferdig gjennomført. Dette skyldes at omfanget av tiltakene er meget ulike, alt ettersom hva slags fartøy det dreier seg om og hva som følger av sikringsplanen. Sikringstiltakene vil være mer omfattende og ta lengre tid å gjennomføre for et stort cruiseskip enn for en mindre bilferge.

Hva som ligger i begrepet "without undue delay" må bero på hva som kan kreves av det aktuelle skip. En direkte oversettelse av begrepet til norsk, vil være "uten unødige forsinkelse". Ordlyden tilsier at noen særlig forsinkelse ikke kan aksepteres, så tiltakene må iverksettes nærmest umiddelbart etter at fartøyet har mottatt beskjeden om at nivået skal heves. En nødvendig forsinkelse kan imidlertid være at tiltaket går på bekostning av sikkerhetskravene i SOLAS kapittel XI-1.²⁹ Det kan dermed stilles krav om at den som er ansvarlig for operasjonen, samt de som er pålagt oppgaver for å sikre skipet, er tilgjengelige innen kort tid.

Dersom fartøyet ikke klarer å gjennomføre de kravene de er pålagt etter sikringsplanen innen tidsfristen, er de pliktige til å underrette den relevante kompetente myndighet om dette.³⁰ Hvilke konsekvenser dette kan få, beror på hvor alvorlige avvik det dreier seg om. Av betydning vil også være hvor fartøyet befinner seg. Dersom det allerede ligger i en havn vil utvisning som oftest ha få grunner for seg. Her vil andre tiltak som for eksempel innleie av vakthold, være mer aktuelle.³¹ Slike tiltak vil kunne iverksettes for fartøyets regning. Avvisning vil være mer aktuelt dersom fartøyet enda ikke har nådd det indre farvannet.

Regel 5 retter seg kun mot rederiene og pålegger disse ansvaret for at skipsføreren til enhver tid har oversikt over de ulike ansvarsområdene på skipet. Dette angår primært oversikten over hvem som har beslutningsansvar ombord på skipet, men også hvem som er befrakter når certepartikontrakter foreligger.

²⁹ Det følger av SOLAS regel 8 at slike krav går foran dersom skipsføreren mener at dette er nødvendig

³⁰ Jfr SOLAS-konvensjonen, regel 4 nr. 5

³¹ Tilbakeholdelse av skipene frem til eventuelle mangler blir utbedret kan også være aktuelt

Regel 6 stiller krav til fartøyets sikringsalarmsystem. Her oppstilles praktiske krav som relaterer seg til varslingsprosedyren. Disse to reglene vil ikke bli behandlet nærmere fordi disse hovedsakelig vil reise praktiske og ikke juridiske problemstillinger.

3.2.4 Kapteinens skjønn i forbindelse med skipets sikkerhet og sikring

Hvem som har myndighet til å treffe beslutninger på et skip, beror på hva som skal avgjøres. Kapteinen er fartøyets overordnede og har rett til å bestemme over mannskapet. På andre områder er det rederiet, eventuelt befrakteren, som har bestemmelsesretten. Dette gjelder blant annet hvilke havner fartøyet skal anløpe og hva som skal fraktes. I regel 8 er kapteinen gitt en utvidet bestemmelsesrett over fartøyet. Dersom det av sikkerhetsmessige eller sikringsmessige grunner er nødvendig å treffe bestemte beslutninger eller iverksette tiltak, har kapteinen myndighet til å gjøre dette. Denne vurderingen må da bygge på hans faglige bedømmelse av situasjonen.³²

En slik utvidet bestemmelsesrett kommer også frem av ISPS-koden punkt 6.1. Her er rederiet pålagt å sørge for at kapteinens myndighet kommer frem av sikringsplanen. Vedkommende kaptein skal ha den overordnede myndighet og det overordnede ansvar for å treffe beslutninger vedrørende skipets sikring og sikkerhet, samt å be om assistanse dersom dette trengs.

Andre avsnitt omhandler de tilfellene der kapteinen eller ship security officer³³ har gjennomført sikringstiltak, eventuelt er pålagt å gjennomføre slike, og tiltakene kan sette skipets sikkerhet i fare. I originalversjonen står: "If, in the professional judgement of the master, a conflict between any safety and security requirements applicable to the ship arises during its operations, the master shall give effect to those requirements necessary to maintain the safety of the ship...". Dette innebærer at dersom konflikt oppstår mellom henholdsvis sikkerhetskravene og sikringskravene som gjelder for skipet, skal han etterleve de krav som er nødvendige for å opprettholde skipets sikkerhet.

³² Jfr regel 8, første avsnitt

³³ Ship Security Officer (SSO) er den som er oppnevnt av fartøyets selskap til å inneha ansvaret for sikkerheten om bord, jfr utkastet til forskrift § 2, litra r

At kravene til sikkerhet går foran kravene til sikring ved konflikt har gode grunner for seg. Mens sikringsreglene innebærer et føre-var prinsipp og tar sikte på å avverge en potensiell fare, vil en nedprioritering av de sikkerhetsmessige tiltakene lett kunne utgjøre en langt større risiko for fartøyet og det som er ombord. Et eksempel på dette er hvor et fartøy begynner å brenne. Kapteinen har da en plikt til å håndtere denne situasjonen fremfor å ivareta pålagte sikringskrav. I en såpass alvorlig situasjon fremstår dette som selvsagt. I mindre alvorlige situasjoner kan imidlertid prioriteringen fremstå som mindre selvsagt. Kapteinen er da gitt en frihet til å utøve skjønn slik at sikkerheten blir best mulig ivaretatt.

Hvor prekær situasjonen må være med henblikk på sikkerheten før kapteinen kan sette sikringskravene til side, kommer ikke frem av bestemmelsen. Utgangspunktet er at dette må bero på en faglig bedømmelse foretatt av kapteinen selv. Han kan selvsagt rådføre seg med andre, men dersom rederiet, befrakter eller noen annen forsøker å hindre ham i å foreta nødvendige skritt for å ivareta sikkerheten, er han ikke bundet av dette. Dette kommer ikke frem av samme ledd, men ved å se leddet i sammenheng med første ledd. Dersom dette skulle bli prøvet i ettertid, bør skjønnets anses veloverveid og hensiktsmessig på den tiden da beslutningen ble tatt.

Det må være klart at ikke en hvilken som helst fare for sikkerheten er egnet til å sette sikringskravene tilside. Dersom sikringstiltakene kun vil ha minimal betydning for sikkerheten, vil det ikke nødvendigvis være til fartøyets beste om sikkerhetskravene går foran. I denne vurderingen må de to hensynene veies opp mot hverandre. Jo større terrorfaren er, og jo mindre viktig det er å ivareta kravene til sikkerheten, desto større grunn er det til å ivareta de sikringsmessige kravene.

3.2.5 Kontroll og overholdelse av reglene

Norge er i utgangspunktet suveren innenfor det indre farvannet. Dette innebærer at de fartøy som anløper dette området, er underlagt norsk lovgivnings-, doms- og tvangsjurisdiksjon. At fartøyene er underlagt kyststatens tvangsjurisdiksjon, tilsier at statene kan gripe inn og kontrollere hva de selv finner ønskelig på fartøyer som anløper deres havner. Folkerettslig sedvane begrenser imidlertid denne suvereniteten. I det såkalte franske system er retten til å inspisere et fartøy avgrenset mot det indre anliggende. Dette innebærer at havnestatene ikke har noen rett til å kontrollere forhold som kun angår forhold om bord på fartøyet. Dette vil bli behandlet nærmere under oppgavens punkt 4.2.

Regel 9 utvider adgangen til å kontrollere skip som enten ligger i en havn, eller har til hensikt å anløpe en havn som tilhører en annen kontraherende stat. Regel 9, punkt 1.1 angår de tilfellene hvor fartøyet ligger i havnen. Kontrollen er i utgangspunktet begrenset til en verifisering av at fartøyet har et gyldig internasjonalt sikringssertifikat ombord.³⁴ Dette sertifikatet kan også være midlertidig såfremt det er gyldig.³⁵ Dersom sertifikatet er gyldig, skal fartøyet i utgangspunktet aksepteres. Unntak fra dette kan tenkes hvor havnemyndighetene har klare grunner for å tro at kravene i SOLAS-konvensjonen eller ISPS-koden del A ikke er oppfylt.

I originalversjonen på engelsk blir begrepet "clear grounds" benyttet. Verken konvensjonen eller ISPS-koden sier noe nærmere om hva som ligger i begrepet. Derimot er det sagt noe i den veiledende del B av I ISPS-koden. I punkt 4.32 kommer det frem at det må foreligge en innlysende grunn for å tro at skipet ikke oppfyller kravene. Slike beviser eller troverdig informasjon kan blant annet komme fra "...the duly authorized officer's professional judgement or observations ...". Dette innebærer at de opplysningene som fremkommer i forbindelse med inspeksjonen av skipet er sentrale i vurderingen. Sett i sammenheng med de tradisjonelle reglene om havnestatenes begrensede adgang til å inspisere skipet, taler dette for at det stilles strenge krav for når klare grunner foreligger.

³⁴ Plikten til å utarbeide et sikringssertifikat følger av ISPS-koden punkt 19.2 flg.

³⁵ Jfr ISPS-koden punkt 19.4

De bindende kravene i ISPS-koden del B

Ifølge regel 9, punkt 1.1 kan havnemyndighetene iverksette kontrolltiltakene i bestemmelsen bare for å kontrollere om kravene i SOLAS-konvensjonen og ISPS-koden del A er oppfylt.

Hvorvidt de kravene i ISPS-koden del B som er foreslått bindende i både norsk og europeisk rett også omfattes av konvensjonens regel 9, punkt 1.1, 2. punktum, kommer ikke frem av konvensjonen. Det kan dermed reises spørsmål om bestemmelsen allikevel er ment å omfatte tilleggskravene i del B, slik at fartøyene kan avvises også dersom disse bestemmelsene ikke følges.

At ordlyden ikke nevner ISPS-kodens del B, er et tungtveiende moment som taler mot at ytterligere tiltak kan iverksettes etter regel 9, punkt 1.1. Også formålet med regelverket, som blant annet er å etablere felles regler for terrorsikring av skip og havner, taler for at de tilleggskrav som stilles i del B ikke kan gi grunnlag for at ytterligere tiltak kan iverksettes etter regel 9, punkt 1.3.

På den andre siden er det gode grunner som taler for at tilleggsbestemmelsene i del B må innfortolkes i regleverket. Dersom tiltak etter regel 9, punkt 1.3 ikke kunne iverksettes hvor skipene ikke etterlevde kravene i del B, ville flere stater kunne unngå å etterleve bestemmelsene. At noen bestemmelser i del B er gjort bindende, skyldes ikke nødvendigvis en frivillig ekstrainsats, men kan følge av blant annet bilaterale eller multilaterale avtaler.

Det har også vært et stort tidspress forbundet med gjennomføringen av terrorreglene, og IMO, som har utarbeidet reglene, har langt fra tenkt på alle spørsmål som vil reise seg fremover. Gode grunner taler derfor for at de bestemmelsene som blir gjort bindende i nasjonal lovgivning, også må omfattes av oppregningen i regel 9, punkt 1.1, 2. punktum.

De tilføyelsene i de norske forskriftsutkastene som angår del B i ISPS-koden, innebærer imidlertid ingen vesentlige tillegg i forhold til de obligatoriske kravene som stilles til skip som ønsker å anløpe norsk farvann.

Forholdet mellom mistanke om manglende etterlevelse og kontrolltiltak som foretas

Dersom klare grunner foreligger for at skipet ikke følger de krav de er pålagt å rette seg etter, vil de som har myndighet i havnene få en utvidet rett til å kontrollere skipet. Dette følger av regel 9, punkt 1.2. Det som ønskes foretatt, må imidlertid være proporsjonalt med forsømmelsen det dreier seg om.

Dersom forsømmelsen er mindre alvorlig, er bemyndiget personale gitt rett til å foreta en inspeksjon av skipet, jfr regel 9, punkt 1.3. Bestemmelsen går ikke nærmere inn på hva denne inspeksjonen omfatter. For at inspeksjonen skal ha noen hensikt, må det være klart at inspeksjonen omfatter en kontroll av det mistanken retter seg mot. Hvis havnestaten skulle ha mistanke om at mannskapet overhodet ikke var forberedt på en terrorsituasjon, må dokumentasjon som beviser det motsatte kunne kreves fremlagt. På den andre siden må det være åpenbart at de bemyndigede ikke har rett til å se dokumenter som er irrelevante for den eventuelle forsømmelsen. Dersom retten til å inspisere skip gikk for langt, ville den tradisjonelle retten til å verne eget skip mot andre staters inngrep, lett kunne bli illusorisk. Hvem som skal avgjøre hva som er relevant i forbindelse med kontrollen dersom tvist oppstår, kommer ikke frem av konvensjonsendringene. Praktiske grunner taler for at de bemyndigede selv må kunne vurdere dette.

Andre kontrolltiltak i alvorlige tilfeller

I mer alvorlige tilfeller kan havnemyndighetene iverksette andre kontrolltiltak dersom det er tvil om skipet oppfyller alle kravene til skiring. Dette følger av regel 9, punkt 1.3. Alt etter hvor alvorlig forsømmelsen er, eventuelt den forsømmelsen mistanken retter seg mot, vil følgende kunne iverksettes; forsinkelse av skipet, tilbakeholdelse av skipet, begrensninger i skipets drift, herunder dets bevegelse innenfor havnen, eller utvisning av skipet fra havnen. Disse tiltakene kan være meget inngripende og medføre store kostnader. Blant annet vil utvisning av skipet, som medfører at det ikke får losset/lastet, og tilbakeholdelse kunne medføre tapte inntekter for rederen, eventuelt befrakteren.³⁶ Statene vil derfor vise stor varsomhet med å iverksette de mest inngripende tiltakene.

³⁶ Ved å holde tilbake et skip, vil store kostnader påløpe. For en tankbåt på 150 000 dwt vil kostnadene med dagens rater utgjøre USD 40 000 per døgn. En tilbakeholdelse vil dermed innebære store kostnadstap for den som er ansvarlig

Det legges for tiden ned mye arbeid i å revidere certepartikontrakter som blir benyttet mellom reder og befrakter. Hvem som skal være ansvarlig for det økonomiske tapet ved tilbakeholdelse, samt annet økonomisk tap i forbindelse med implementeringen av regelverket, er enda usikkert. I forholdet mellom rederiene og befrakterne tar interesseorganisasjonene stor del i arbeidet med å løse denne tvisten. Så langt ser det ut til at rederiene trekker det lengste strået.³⁷ Dette vil imidlertid ikke bli behandlet nærmere ettersom løsningen vil bero på avtaler inter partes og man foreløpig befinner seg på et tidlig stadium i prosessen.

Sensitive opplysninger

De opplysningene som eventuelt kommer frem i forbindelse med inspeksjonen kan være konfidensielle og ha stor betydning i forhold til fartøyets sikkerhet. Havneanleggene i Norge har i dag ingen taushetsregler som sikrer sensitive opplysninger som de mottar fra skip som anløper havnene. Heller ikke SOLAS konvensjonen eller ISPS-koden del A har bestemmelser om taushetsplikt i havnene. Derimot gir del B punkt 4.1 bestemmelser om dette, men Norge har ikke tatt denne inn i noen av forskriftsutkastene. Norge er dermed ikke forpliktet til å ha regler som pålegger havnepersonell taushetsplikt, men skal allikevel etterstrebe at sensitive opplysninger ikke kommer på avveie.

Såfremt taushetsplikt ikke blir innført, vil mangelen på slike regler kunne få betydning for havnemyndighetenes inspeksjonsadgang på skip. Sikringsplanene til skipene har havnemyndighetene ingen rett til å se. Andre opplysninger som angår skipets sikkerhet kan allikevel sette sikkerheten til skip i fare dersom disse kommer på avveie. Dette taler for at fartøyer som anløper norske havner kan være tilbakeholdne med å utlevere opplysninger som angår sikringen av fartøyet. En inspeksjon av skipet etter regel 9 bør derfor ikke kunne strekke for langt uten at politi eller annet personale som er pålagt taushetsplikt kontaktes. Det ville derfor være klokt å utarbeide regler som angår taushetsplikt for norske havner.

³⁷ Opplyst på kurs hos Nordisk Skibsforening den 16. februar 2004

Kontrolltiltak på skip som enda ikke har anløpt havn

Tilsvarende regler gjelder for de skip som enda ikke har anløpt en kontraherende stats havn, men har til hensikt å anløpe en slik, jfr regel 9, punkt 2. Hensikten med regelen er at havnestatene kan forsikre seg om at skipet oppfyller bestemmelsene før det har anløpt havnen. I bestemmelsen blir havnestaten gitt rett til å iverksette de kontrollforanstaltninger som følger av regel 9, punkt 2.1.1 til punkt 2.1.6. Dette omfatter blant annet kontroll av at gyldig sikringssertifikat foreligger og hvilket sikringsnivå som gjelder på skipet. Det må også kunne fremvises dokumentasjon som viser fartøyshistorikken³⁸ og hvilket sikringsnivå skipet har operert på i havner det har anløpt tidligere.

Også i tilfeller der skipene ikke har anløpt havnene, kan havnestaten iverksette ytterligere tiltak dersom havnestaten har klare grunner for å tro at skipet ikke oppfyller alle kravene som følger av konvensjonsendringene. De tiltak som her kan kreves iverksatt, følger av regel 9.2.5. Tiltakene kan være meget inngripende og medføre store kostnader. Også her kan den som er ansvarlig pådra seg store kostnader. Statene vil derfor vise stor varsomhet med å iverksette de mest inngripende tiltakene. Dersom kapteinen skulle komme til at han ikke ønsker å følge påleggene fra havnestaten, er han fri til dette. Konsekvensen vil imidlertid være at fartøyet kan bli nektet adgang.

3.2.6 Gjennomføringen m.m.

Regel 10 pålegger de kontraherende stater med en eller flere havnefasiliteter å gjennomføre de krav som følger av konvensjonsendringene og ISPS-koden del A. Hvilke problemer dette vil reise beror på den enkelte havn. Problemene vil for det meste være praktiske og vil derfor ikke drøftes nærmere i det følgende. Videre kommer det frem av regel 11 og 12 at det kan inngås bilaterale eller multilaterale avtaler om alternative sikringsarrangementer. Det nærmere innholdet av denne adgangen vil heller ikke bli nærmere behandlet da dette ikke vil reise særlige juridiske spørsmål.

³⁸ I regel 9 punkt 2.3 blir det stilt krav om at fartøyshistorikken inneholder opptegnelser fra de siste 10 havneanløpene

Endelig angår regel 13 bestemmelser om konvensjonsendringenes tiltredelse, samt den videre oppfølgingen av de krav som vil bli pålagt i forbindelse med konvensjonsendringene. Ettersom reglen ikke reiser juridiske spørsmål, vil ikke denne bli behandlet nærmere.

3.3 Solas kapittel XI-1

Kapittel XI-1 er hovedsakelig en gjengivelse av det opprinnelige kapittel XI. Det er disse sikkerhetskravene som på engelsk blir omtalt som "safety" regler. Disse retter seg mot de utilsiktede hendelsene som nevnt ovenfor, og kun små tilføyelser er foretatt. I regel 3 har kravene til skipenes identifikasjonsnummer blitt utvidet. Denne utvidelsen innebærer fartøyer må være permanent merket på angitte steder. Den andre tilføyelsen hva angår sikkerhetskrav er tatt inn i regel 5. Her er det lagt til et nytt krav om dokumentasjon over fartøyshistorikken.

Ettersom kapitlet er en gjengivelse av gamle "safety-regler" med kun mindre tillegg, vil ikke særlige juridiske problemstillinger reise seg her. Tiltakene i kapittel XI-1 har heller ikke noen direkte tilknytning til arbeidet med å verne fartøyet mot terrortrussler. Ettersom oppgaven i hovedsak tar sikte på disse reglene, vil dette kapitlet ikke bli drøftet nærmere.

4 Havneanløp

I det følgende vil det gjøres greie for hvilken rett fartøyene har til å anløpe havner dersom de er rammet av en eller annen form for terror. Først vil det gjøres rede for den rettslige situasjonen når det gjelder havneanløp. Deretter vil henholdsvis anløp som skyldes terrortrussler og terrorangrep bli behandlet. Til slutt vil havnestatens jurisdiksjon over fremmede skip i egne havner tas opp.

Norge har inngått folkerettslige avtaler som regulerer adgangen til havnene. En sentral konvensjon er Genève-konvensjonen av 1923. Utgangspunktet i denne er at de kontraherende statene får en rett til å anløpe havner som blir benyttet i

trafikkvirksomhet, jfr art. 1 og 2. Denne retten gir imidlertid ikke statene en ubetinget adgang til havnene. Dersom spesielle omstendigheter foreligger som er egnet til å gå utover sikkerheten, kan disse allikevel nektes adgang.

Hva angår regelverket i havretten, har det opp gjennom tidene vært en tautrekking mellom to motstridende prinsipper. På den ene siden står prinsippet om havets frihet og på den andre et ønske om en omfattende kyststatsjurisdiksjon. I sjøfarten er Havrettskonvensjonen³⁹ et viktig regelverk. Også andre traktater og folkerettslig sedvane er sentrale rettskilder på området. Konvensjonen er ikke ratifisert av Norge. Store deler av den er imidlertid en kodifisering av folkerettslig sedvane og Norge er dermed bundet av disse bestemmelsene. Havrettskonvensjonen følger det tradisjonelle skillet mellom tvangs-, håndhevelses- og lovgivningsjurisdiksjon. Hvilken jurisdiksjonskompetanse en kyststat har, beror på hvilken sone fartøyene befinner seg i. Det skilles i Havrettskonvensjonen mellom indre farvann, territorialfarvann, tilstøtende sone, økonomisk sone, kontinentalsokkelen og det åpne hav. I det følgende vil det kun redegjøres for det indre farvannet.

Det indre farvannet er det sjøområdet som går langs landterritoriet. Farvannet strekker seg ut til grunnlinjen, som trekkes langs lavvannslinjen langs kysten såfremt annet ikke er bestemt, jfr art 8. Permanente havneanlegg omfattes av det indre farvannet dersom de inngår som en ”integrerende del av kysten”, jfr art 11. Innenfor begge disse områdene er kyststatene suverene, jfr art 2 nr. 1. Dette innebærer at statene har tilnærmet samme jurisdiksjonskompetanse her som på landterritoriet. Den største begrensningen i kyststatens suverenitet i det indre farvannet følger trolig av traktater og folkerettslig sedvanerett.⁴⁰

Norge har i utgangspunktet full suverenitet i det indre farvannet og har frihet til blant annet å gi lover.⁴¹ På bakgrunn av denne suvereniteten vil utenlandske fartøyer ikke ha noen ubetinget rett til å navigere innenfor Norges indre farvann med mindre positiv hjemmel er gitt. Det har imidlertid vært argumentert for at det eksisterer en rettighet for

³⁹ United Nations Conventions on the Law of the Sea av 10. desember 1982

⁴⁰ Brown, The International Law of the Sea, side 39

⁴¹ ICJ uttalte i Nicaragua-saken (1986) at det var i egenskap av statens fulle suverenitet i det indre farvannet at de også hadde rett til å regulere adgangen til havnene

alle skip til å anløpe det indre farvannet og dermed også havnene til en fremmed stat (en "access to port"). Tilhengere av dette synet forankrer dette i folkerettslig sedvanerett.⁴² Dette synspunktet er høyst kontroversielt og vil ikke bli bygget på i den videre fremstillingen. En utvidet rett til å anløpe havner foreligger imidlertid mellom de parter som er del av "the Geneva Convention and Statute on the International Regime of Maritime Ports" (1923) og andre bilaterale traktater som angår handel og skipsfart.⁴³ Det må imidlertid tas enkelte forbehold, blant annet for anløp som kan utgjøre en trussel for havnestaten. I de tilfellene kan statene ha en rett til å nekte anløp.

4.1 Mottakerplikt

En av problemstillingene som reiser seg i forbindelse med gjennomføringen av det nye regelverket, er hvilken plikt Norge har til å ta imot utenlandske fartøyer som på en eller annen måte er rammet av terror. Nærliggende her er tilfeller hvor fartøyet opererer med en økt terrorberedskap og faren for angrep er større enn normalt.

Ettersom Norge har tilnærmet full suverenitet i det indre farvannet, har myndighetene anledning til å gi regler om å avvise fremmede fartøyer som ønsker å seile inn i denne sonen. Det finnes ingen norsk lov som gir utenlandske fartøyer en ubetinget rett til å anløpe norske havner. Norge har imidlertid ratifisert Geneve-konvensjonen⁴⁴ som gir en slik rett for de kontraherende stater. Til tross for at konvensjonen gir andre staters skip rett til anløp kan, som nevnt ovenfor, fartøyene nektes anløp dersom de utgjør en trussel for havnestatene. Dersom et fartøy har mottatt en terrortrussel eller faren av andre grunner er større enn normalt, kan dette tale for at havnestaten er truet og dermed kan nekte anløp av fremmede fartøyer. I denne sammenhengen kan det være av stor betydning hvilket sikringsnivå som er satt. Ved nivå 2 foreligger en forhøynet fare, men faren er trolig ikke såpass stor at avvisning vil finne sted. Derimot innebærer nivå 3 at en mer eller mindre konkret trussel foreligger, og havnestaten vil i slike tilfeller vegre seg for å la disse skipene anløpe havnene. Hva de vil gjøre må imidlertid bero på en

⁴² Denne retten ble fremmet av Aramco-dommen (1958) og ble uttrykt slik: "According to a great principle of public international law, the ports of every State must be open to foreign vessels and can only be closed when the vital interests of the State so require"

⁴³ Brown: The Int. Law of the Sea, side 38

⁴⁴ Convention and statute on the international régime of maritime ports, av 9. desember 1923, FN, Geneve

konkret vurdering og aktuelle momenter vil blant annet være typen av trussel, på hvilket grunnlag trusselen er fremsatt og hvilket behov fartøyet har for anløp. Dersom anløp er nødvendig for å berge liv, vil dette være et tungtveiende moment for at anløp tillates. Dette kommer frem av SOLAS-konvensjonen regel 8. En strid mellom sikkerhetsregler og sikringsregler skal løses ved at sikkerhetsreglene skal gå foran.

Enkelte lover og forskrifter begrenser imidlertid adgangen til å anløpe en havn på norsk territorium ved å stille nærmere vilkår for anløpet. Havnemyndighetene kan blant annet pålegge fartøyer å fremlegge dokumentasjon for at det oppfyller krav til sikkerhet m.m.⁴⁵ I forskrift av 1994-12-23 nr. 1130 § 12, 1. ledd er det vedtatt at fremmede ikke-militære skip har rett til å anløpe norske havner uten skriftlig forhåndstillatelse. Fra denne hovedregelen er det i samme forskrift gjort unntak for visse typer av skip, og anløpet er også positivt avgrenset til fartøyer som utfører visse aktiviteter, jfr § 13 og § 16. Slike aktiviteter er blant annet vanlige gjøremål som lasting og lossing.

I forskriften § 16, litra c, blir også skip gitt en rett til å anløpe nødhavn.

Nødhavsreglene er ikke noe norsk fenomen, men har sitt utgangspunkt i folkeretten. På bakgrunn av dommer som skriver seg helt tilbake til det 19. århundre har skip i nød hatt en rett til å seile inn i en nødhavn.

Det er flere likhetstrekk mellom de havneanløp som skyldes nød i tradisjonell forstand og hvor behovet for havneanløp har sin bakgrunn i tilsiktete hendelser, eventuelt trusler om slike. Felles for disse er blant annet at anløpene er ufrivillige og dersom anløp ikke foretas, kan dette få store konsekvenser. På denne bakgrunn kan reglene om nødhavn gi god veiledning for de tilfellene der behovet for anløp har sitt grunnlag i terror. I det følgende vil det først bli gjort rede for nødhavnreglene. Deretter vil disse bli vurdert opp mot terrortilfellene. I forbindelse med havneanløp som har sin bakgrunn i terror er det hensiktsmessig å skille mellom terrortrusler og terrorangrep.

⁴⁵ Se Lov 1903-06-09 nr. 7 (Sjødyktighetsloven), § 3a, 1. ledd

4.1.1 Terrortrusler mot skip

Rettskildesituasjonen for havneanløp

Det er i forhold til terrortruslene at de største utfordringene reiser seg. Det foreligger ingen norsk rettskilde eller internasjonal konvensjon som direkte regulerer fartøyers adgang til en havn dersom de har behov for dette når en terrortrussel foreligger.

Problemstillingen blir dermed om skipene likevel har en rettslig adgang til dette. Et rettslig grunnlag som kan tenkes er det en tradisjonelt har kalt retten til nødhavn. Det særegne ved terrorsituasjonen er imidlertid at det ikke foreligger noen nødsituasjon i tradisjonell forstand, men en potensiell trussel av mer eller mindre alvorlig karakter. Trusselen trenger ikke være direkte rettet mot et spesielt skip, men for eksempel en type av skip tilhørende en bestemt flaggstat.

Hensikten bak reglene om nødhavn er å avverge forlis eller fare for andre betydelige skader. Midlene som blir benyttet er å begrense en havnstats rett til å nekte utenlandske skip å anløpe egne havner. Reglene går dermed på bekostning av havnstatens suverenitet, men har likevel gode grunner for seg.

Reglene som angår nødhavn er lite oversiktelige. Hjemmelen er gitt i norsk forskrift, men denne gir lite i forhold til å fastsette det nærmere innholdet av bestemmelsen. Det er ingen norske dommer å oppdrive hva angår retten til nødhavnanløp. Norsk juridisk litteratur er også meget begrenset på området. Derimot er det avsagt prinsipielle dommer i andre land og anerkjente folkerettslige forfattere har skrevet noe om temaet.

Nødhavnreglene innebærer først og fremst et prinsipp om at anløpet er ufrivillig. I dette ligger at ved å unnlate å anløpe en havn, vil det være en nærliggende fare for at menneskeliv går tapt.⁴⁶ En skal være varsom med å trekke inn andre verdier som står i fare for å gå tapt. Dersom det er fare for lasten, vil dette trolig ikke være nok for at anløpet kan anses som ufrivillig. Også hvis anløp innebærer en betydelig fare for at farvannet utenfor havnестaten vil bli forurenset, vil trolig en nektelse også kunne finne

⁴⁶ I sakene “The Creole” (1853) og “The Rebecca or Kate A. Hoff” (1929) ble nødhavnanløp akseptert fordi det forelå fare for menneskeliv

sted, såfremt menneskeliv ikke står i fare.⁴⁷ Beslutningen som tas, må bygge på en konkret vurdering av de motstridende interesser.⁴⁸

Nødhavn

En forutsetning for at nødhavnreglene skal komme til anvendelse på terrortilfellene er at behovet for havneanløp som skyldes terrortrusler, er å anse som ufrivillige. Det må dermed være fare for noen personers liv eller andre alvorlige skader.

De utenlandske avgjørelsene om fartøyenes adgang til nødhavn strekker disse seg flere hundre år tilbake. Avgjørelser avsagt i det 19. århundre blir fremdeles benyttet som tolkningsfaktor for å finne gjeldende rett. I en dom avsagt av USAs høyesterett uttaler Lord Stowell at det må foreligge en akutt nødsituasjon og at denne må være svært alvorlig. Det refereres til lærebokeksempelen hvor nødsituasjonen skyldes været. Det er ikke tilstrekkelig at anløpet kun blir foretatt for å unngå litt dårlig vær eller på grunn av mye vind. Situasjonen må være av et slikt omfang at den medfører en ”reell engstelse hos en ærlig mann”. Videre er det slik at når anløpet er begrunnet i nød må det som har foranlediget nødsituasjonen ikke skyldes ansatte på båten, for eksempel at det er tatt med for lite vann eller proviant.⁴⁹

Lord Stowell fremsatte med dette sitatet noen momenter som i ettertid har vist seg å gi god veiledning for de folkerettslige reglene om nødhavn. Utsagnet vil følgelig også ha betydning for Norge dersom et fremmed fartøy skulle ha et prekært behov for å anløpe en norsk havn.

Retten kom imidlertid med noen tilleggsuttalelser. Nødvendigheten av å anløpe en havn øyeblikkelig måtte være stor ut ifra en veloverveid vurdering foretatt av en dyktig sjømann. Et snarlig anløp måtte også være nødvendig for å redde både skipet og lasten, eller livene til mannskapene. I følge uttalelsene var det allikevel ikke noe krav til at skipet befant seg i total nød. Det kan med sikkerhet slås fast at et fartøy som driver

⁴⁷ Jfr Churchill, The law of the sea, side 63

⁴⁸ Beslutningen må bygge på en avveining av situasjonen på skipet på den ene siden og muligheten, faren og typen av fare som kan ramme havnestatene ved anløp på den andre siden

⁴⁹ Jfr O’Connell, The International Law of the Sea, side 855. Saken blir kalt “The Eleanor” og ble avsagt i 1809

hjelpeløst omkring på grunn av fremdriftsproblemer eller dårlig vær, ikke er nødt til å vente til det er nær ved å gå på land eller rev før det kan anløpe en nødhavn. At fartøyet kan komme seg inn i en havn med eget fremdriftssystem kan således ikke være noen presumsjon for at nødkravet ikke er oppfylt. Dersom en kaptein venter med å søke tilflukt til hans skip er nær ved å synke, vil kapteinen selvsagt utvise dårlig dømmekraft.⁵⁰

Nødhavnreglene kan på bakgrunn av disse rettskildene oppsummeres med at følgende krav stilles: Sikkerheten for menneskene om bord, eventuelt lasten, miljøet eller skipet selv, må være i fare. Denne faren må samtidig ha en viss grad av alvorlighet. Faren må være akutt, og ikke skyldes det indre anliggende på båten. Behovet for å anløpe en havn må også være øyeblikkelig. Det kan imidlertid ikke kreves at situasjonen innebærer en total nød.

Disse dommene er gamle, men gir likevel gode holdepunkter for hva som er gjeldende rett i dag. Moderne traktater innen skipsfart bygger på slike eldre dommer, men har også tilføyd nye krav til nødhavnsituasjoner. Et krav som etter hvert har festet seg er at nødsituasjonen som har oppstått må skyldes en force majeure begivenhet.⁵¹ Dette har også blitt en generell standard i konvensjoner vedtatt av IMO.⁵² Bakgrunnen for kravet er at fartøyene har en generell plikt til å ta de forholdsregler som verner dem mot påregnelige farer. De forhold som ligger utenfor fartøyenes kontrollsfære og som ikke kunne vært tatt i betraktning på forhånd bør ikke ramme disse uforholdsmessig hardt. Dette er bakgrunnen for at fartøyene da bør ha adgang til en fremmed stats havn. Motsetningsvis vil det til en viss grad være slik at de selv må tåle konsekvensene av en nødsituasjon dersom de selv kunne forutse faren, men likevel har valgt å handle. Et eksempel på dette er skipsfarten i den arabiske gulf på 1980-tallet da skip anløp Kharg Island. Risikoen for å bli utsatt for krigshandlinger var stor og dette var noe både rederiene og de ansatte aksepterte. I et slikt tilfelle ville det være tvilsomt om fartøyet

⁵⁰ Jfr uttalelser i "The Rebecca case", jfr Brown: The International Law at the Sea, side 39

⁵¹ Kravet til force majeure begivenheter har også festet seg på andre områder, derav i den norske kontraktsretten som bygger på det internasjonale regelverket CISG. Unntaket har en funnet rimelig på bakgrunn av en fordeling av ansvarsregler ettersom dette er forhold det er vanskelig å verne seg mot

⁵² Blant annet SOLAS-konvensjonen art 4

hadde en ubetinget rett til å anløpe en nødhavn. Tilfellet er ikke særlig aktuelt i norsk farvann, men bidrar til å illustrere gjeldende rett i Norge.

Terrortilfeller

Hvorvidt den folkerettslige sedvaneretten som angår nødhavn også favner om terrortilfeller, er uklart. Når det blir rettet en terrortrussel mot et fartøy, vil den faktiske situasjonen være en annen enn i nødhavnstilfellene. Skipets sjødyktighet vil i seg selv ikke være svekket, men faren for at noe i løpet av den nærmeste fremtid skal skje, vil være større eller mindre. I de tilfellene hvor det kun foreligger en trussel om terror, har den skadevoldende handlingen enda ikke realisert seg. Spørsmålet blir dermed om hensynet bak nødhavnreglene gjør seg like sterkt gjeldende her. Først kan det nevnes at tilfellene har klare likhetstrekk, men også store ulikheter. Felles for de to situasjonene er ønsket om å avverge faren for forlis eller andre skader som er betydelige. Ulikheten ligger først og fremst i at en trussel kun er en potensiell fare og derfor skiller seg fra den konkrete nødsituasjonen.

For å vurdere alvoret av trusselen, kan reglene som angår de nye kravene til sikring i ISPS-koden gi god veiledning. I forbindelse med implementeringen av regelverket blir flaggstatene pålagt en plikt til å operere med sikringsnivåer for både skip og havner.⁵³ Ettersom flaggstatene er pålagt å justere nivået alt etter hvor stor fare det er for at et terrorangrep skal finne sted, vil dette være en god retningslinje for hvor stor faren for terrorangrep er.⁵⁴ Såfremt det ikke foreligger noen ekstraordinær fare for at et angrep vil finne sted, vil sikringsnivået ligge på nivå 1. Ingen ekstraordinære tiltak er da påkrevet. Behovet for å anløpe en havn vil da, med mindre særskilte omstendigheter foreligger, ikke være særlig stor. Hvis sikringsnivået blir hevet til nivå 2 (jfr ISPS-koden del A, kapittel 7.3), eventuelt nivå 3 (jfr ISPS-koden del A, kap 7.4), vil derimot trusselen kunne være såpass stor at fartøyet ønsker å anløpe en havn.

⁵³ Jfr ISPS-koden del A, punkt 4.1

⁵⁴ Jfr ISPS-koden del A, punkt 7

Ufrivillig havneanløp

Dersom en tar utgangspunkt i nødhavnreglene må anløpet fremstå som ufrivillig. Dette innebærer at kapteinen må anse trusselen som overhengende. Havneanløp må da fremstå som det eneste alternativet for å redde menneskene ombord, eventuelt å berge skipet, lasten eller miljøet. Ettersom det her vil dreie seg om en føre-vår situasjon, kan det reises spørsmål om kravene burde være tilsvarende de som gjelder for nødhavn. Gode grunner taler for at det bør stilles krav om at trusselen utgjør en fare som er minst like stor som de som kreves i nødhavntilfellene. Det kan imidlertid argumenteres for at også noe strengere krav bør stilles i terrortilfellene. Ettersom det kun dreier seg om et potensielt angrep, vil faren som regel ikke være like overhengende som i de tradisjonelle nødtilfellene. Dersom samme krav ble stilt, kunne det bli for enkelt å få rett til å anløpe en havn. I praksis vil imidlertid begge partene alltid være interessert i å avverge et terrorangrep mot et skip, slik at havneanløp trolig vil bli akseptert dersom faren for at angrep er stor og denne lett kan avverges ved å tillate et anløp.

På bakgrunn av nødhavnreglene må det foreligge et øyeblikkelig behov for å anløpe havnen. Hvor påtrengende behovet er, må bero på en konkret vurdering. Relevant i denne vurderingen vil være hva slags trussel som foreligger og hvor nærliggende denne trusselen er. Dersom formålet med det eventuelle angrepet er å senke skipet, taler gode grunner for at det er et øyeblikkelig behov. Dersom trusselen allikevel er forholdsvis perifer, taler dette mot at behovet er øyeblikkelig. Det må imidlertid understrekes at det ikke er noe krav om at det foreligger en total nød, slik at et potensielt angrep også bør kunne aksepteres.

I vurderingen av om det foreligger et øyeblikkelig behov, må det også tas i betraktning om det er mulig å nøytralisere trusselen ved å foreta alternative tiltak. Det har blant annet vært diskutert hvorvidt det bør opprettes en spesialstyrke som skal ta seg av slike tilfeller.⁵⁵ Denne styrken vil da fraktes ut til fartøyet i stedet for at fartøyet anløper en havn. Dersom sikringen av fartøyet kan ivaretas på en slik måte, vil retten til å anløpe en havn kunne falle bort.

⁵⁵ Jfr samtale med Henning Paulsson, V.Ships Norway.

Akutt behov

Behovet for å anløpe en nødhavn må også oppstå akutt. I forhold til terrortilfellene innebærer dette at kapteinen ikke har hatt noen mulighet for å forutse faren. Ettersom slike angrep sjelden er forutberegnelige, vil det mest typiske være at situasjonen oppstår akutt. Kravet om et akutt behov vil dermed som regel ikke være til hinder for at rett til havneanløp på grunn av en terrortrussel foreligger.

Det indre anliggende

Det stilles i reglene om nødhavn også krav om at situasjonen ikke må skyldes fartøyets indre anliggende. Dette innebærer at kapteinen eller besetningen om bord ikke er skyld i at situasjonen har oppstått. Det kan vanskelig tenkes at skyld kan pålegges besetningen dersom en terrortrussel mottas. Trusselen kommer gjerne utenfra og besetningen vil ikke ha noen kontroll over dette. Det vil dermed ikke oppstå store problemer i forbindelse med dette kravet.

Force majeure

Endelig må det nyere kravet til force majeure være oppfylt. At trusselen ligger utenfor fartøyets kontroll, må være klart i de aller fleste tilfellene. Fartøyet som trusselen retter seg mot, kan sjelden selv ha noen kontrollmulighet for dette. En forutsetning må imidlertid være at sikringsreglene etterleves. Dersom de ansvarlige for sikringen av fartøyene slurver med etterlevelsen og dette er en medvirkende årsak til at en trussel mottas, kan det tenkes at trusselen er innenfor deres kontroll. Force majeure-kravet vil da ikke være oppfylt, og fartøyets rett til å anløpe havnen vil være svekket. Kravet om force majeure innebærer også at kapteinen ikke kan overvinne følgende av trusselen på annen måte. Dersom det er mulig å etablere et effektivt vern mot at trusselen kan gjennomføres, blant annet ved å iverksette tiltak som følger av sikringsplanen⁵⁶, vil den ubetingede retten til å anløpe en havn kunne falle bort.

⁵⁶ Etter ISPS-koden del A, punkt 1.3.6 er fartøy pålagt å utarbeide en sikringsplan (Ship Security Plan). Denne skal inneholde de tiltakene som skal iverksettes på de ulike sikringsnivåene

Konklusjon

Etter en helhetsvurdering heller jeg mot å tillate en analogisk anvendelse av nødhavnreglene på skip som har mottatt en terrortrussel. En slik anvendelse av nødhavnreglene forutsetter imidlertid at en potensiell fare anses tilstrekkelig for at anløpet kan kalles ufrivillig. Det gjenstår å se om dette vil skje i fremtiden. Det er imidlertid liten sjanse for at spørsmålet vil komme på spissen i praksis. Dersom en slik situasjon oppstår, vil det trolig oppnås enighet om hvordan faren best mulig kan avverges.

4.1.2 Terroristangrep på skip

Terroristangrep på skip innebærer at tilsiktede handlinger er under utførelse eller ferdig gjennomført med det formål å skade fartøyet eller noe annet som har tilknytning til dette. Hva angår tilsiktede handlinger, var fokusen tidligere rettet mot angrep som ble omtalt som sabotasje. Etter terrorangrepet i New York har imidlertid frykten for terrorangrep kommet i sentrum. Slike angrep kan ha ulik alvorlighetsgrad. Det kan dreie seg om mindre alvorlige handlinger som for eksempel tiltak som gjør at skipet blir forhindret i å gå i normal trafikk. Men terroristhandlingene kan også ha katastrofale følger, både på mennesker, fartøy, last og miljø.

Hva slags handling det dreier seg om og hvor omfattende den er, vil være relevant i forhold til om fartøyet har rett til å anløpe en fremmed havn. Vurderingene må foretas konkret og av den havnestat som fartøyet ønsker å anløpe. Ved terrorangrep er handlingen allerede påbegynt. Behovet for å anløpe en havn vil da ofte samsvare med de tilfellene hvor rett til nødhavn foreligger. Dersom terrorister for eksempel ødelegger fremdriften til et skip og skipet av den grunn er nødt til å anløpe en nødhavn, er det ikke noe som tilsier at retten til anløp ikke er sammenfallende med de tradisjonelle nødhavntilfellene såfremt sikringskravene etterleves. Annerledes stiller det seg der angrepet enda ikke er avsluttet. Det kan da være vanskelig å forutse hvilke ytterligere handlinger som er planlagt. Det kan tenkes at en del av formålet også er å gjøre skade på havneområdet. I slike tilfeller kan havnестaten ha en særskilt interesse av å nekte fartøyet å anløpe havnen, til tross for at fartøyet tilsynelatende skulle ha rett til dette.

Som nevnt ovenfor under kapittel 2 er det etterhvert blitt et vilkår at situasjonen skyldes en force majeure begivenhet. I forbindelse med implementeringen av sikkerhetskravene på skip og i havner er skipene og havnemyndighetene nå pliktige til å gjennomføre bestemte sikkerhetstiltak. Dersom fartøyene oppfyller kravene i ISPS-koden, kan dette være et moment som taler for at hendelsen er et force majeure-tilfelle og derfor har rett til å anløpe en havn.

Sikringsreglene bygger på et føre-vår prinsipp, og selv om reglene ikke følges vil ikke angrepet nødvendigvis være innenfor fartøyets kontroll. For at det skal sies å være innenfor fartøyets kontroll, må det være en årsakssammenheng mellom den manglende sikkerhetsrutinen og terrorangrepet. Ettersom gjennomføringen av ISPS-reglene blir tatt svært seriøst av en rekke stater og interesseorganisasjoner og har fått stor utbredelse, bør det slås hardt ned på manglende etterlevelse av reglene. Det skal dermed en del til før kapteinen på et fartøy kan påberope seg at en force majeure begivenhet har vært virkende til et terrorangrep dersom kravene til sikring ikke er etterlevd. Hvis dette er tilfelle vil det tale mot at fartøyet har rett til å anløpe det indre farvannet.

Adgangen til å anløpe det indre farvannet når terrorhandlinger er foretatt må imidlertid bero på en konkret vurdering. På den ene siden står konsekvensene av en utestenging, og på den andre siden hvilke konsekvenser et havneanløp eventuelt kan ha. Både faren for menneskene om bord og miljøødeleggelser er viktige i vurderingen ettersom disse kan få uopprettelige følger. Hvis for eksempel et synkende cruiseskip med 1000 mennesker ombord er avhengig av å anløpe en havn for berge menneskene, vil retten til å nekte fartøyet være meget svak. Retten til å anløpe en nødhavn vil her være meget vid. Eksempelet kan imidlertid strekkes videre. Dersom cruise skipet også har mottatt en trussel om at en bakteriologisk bombe er ombord og en detonering av denne kan medføre katastrofale følger i land, kan situasjonen straks bli en annen. I slike situasjoner vil det være særlig vanskelig å treffe en beslutning. På bakgrunn av statenes suverenitet og rettspraksis som angår dette, taler imidlertid gode grunner for at havnestatene vil ha en rett til å nekte anløp.

Det er tvilsomt om en slik problemstilling vil reise seg i praksis. I forbindelse med implementeringen av ISPS-koden arbeides det mye med å finne frem til den måten en best kan gripe inn ovenfor terrorister som har tatt kontroll over en havn eller et fartøy.

Flere stater og interesseorganisasjoner har lagt frem forslag, men det er enda ikke inngått noen avtale om hvordan dette skal løses. Et alternativ som har fått mye oppmerksomhet, er opprettelsen av en egen spesialenhet som skal ta seg av slike situasjoner. Det er foreløpig uklart hva slags struktur denne eventuelt skal ha og hvem som skal ha det overordnede ansvaret for denne enheten. Det heller ikke klart om dette skal være en flernasjonal enhet, eller om hvert enkelt land må opprette en slik.⁵⁷

Dersom resultatet blir at en spesialenhet opprettes, vil denne gruppen gripe inn når en terrorsituasjon oppstår. Dette vil trolig bidra til at behovet for å anløpe en havn blir mindre, ettersom situasjonen kan håndteres til sjøs. En havnestat vil også jobbe hardt for å unngå å bringe risiko for terror inn i en havn. Bransjen er således av den oppfatningen at det mest praktiske er at fartøyene ikke anløper en havn, men venter på bistand.

4.2 Jurisdiksjon etter anløp i nødhavn

Regelverket

I det følgende vil det bli gjort rede for hvilken suverenitet Norge har over et fartøy som på grunnlag av en terrorsituasjon anløper en havn på norsk territorium. Hovedregelen for havner som ligger på norsk territorium er at Norge har full suverenitet over disse.⁵⁸ Dette innebærer at dersom et utenlandsk fartøy frivillig anløper en norsk havn, er den underlagt den norske stats territorielle jurisdiksjon.⁵⁹ Med bakgrunn i folkerettslig sedvane må det imidlertid gjøres unntak for kortere opphold i det indre farvannet. Dette unntaket vil imidlertid ikke ha noen relevans i forhold til terrorreglene og vil derfor ikke bli drøftet nærmere.⁶⁰

Annerledes stiller det seg hvis et havneanløp er ufrivillig. I folkerettslig sedvanerett kommer det frem at stater ikke er suverene overfor skip som ankommer havner på grunn av nød. Hvorvidt dette også gjelder for havneanløp som skyldes terrortrusler eller terrorangrep, vil i det følgende bli drøftet. Men først vil det bli redegjort kort for hvordan rettsstillingen er for de skip som anløper en norsk nødhavn.

⁵⁷ Oppgitt av Asle Dønaasen, NUTEC

⁵⁸ Jfr Havrettskonvensjonen art 11, jfr art 8, jfr art 2

⁵⁹ Jfr Churchill: The Law of the Sea, side 65

⁶⁰ Se Ruud mfl: Innføring i folkerett, side 129

Spørsmålet om nødhavn er ikke løst i norsk rett. På bakgrunn av gamle traktater⁶¹ og eldre rettspraksis har det dannet seg en folkerettslig sedvanerett som begrenser havnestatens suverenitet dersom anløpet er ufrivillig. Dette innebærer en overføring av jurisdiksjonskompetanse fra havnestaten til flaggstaten. Ethvert slikt inngrep i havnestatens suverenitet vil staten være tilbakeholden med å akseptere. Utviklingen har derfor blitt et kompromiss hvor hensynet til fartøyene har blitt veid opp mot hensynet til havnestatene.

Rettspraksis

Utviklingen av den folkerettslige sedvanen bygger på dommer som strekker seg helt tilbake til det nittende århundre. Tre sentrale dommer som ga grobunn for en videre utvikling på området omtales som *The Creole*.⁶² Striden stod mellom USA og Storbritannia. I en av sakene var et skip under amerikansk flagg lastet med slaver. Skipet anløp en nødhavn og spørsmålet var om lokale regler kom til anvendelse på skipet slik at slaverne kunne settes fri. Voldgiftsdommeren kom til at så lenge slaverne holdt fred om bord, kom lokal jurisdiksjon ikke til anvendelse på fartøyene. Slaverne kunne dermed ikke settes fri. Rettens formann, Mr. Bates uttalte: "The right to navigate the ocean, and to seek shelter in case of distress or other unavoidable circumstances, and to retain over the ship, her cargo, and passengers, the law of her country – must be respected by all nations".⁶³ Dommene har blitt angrepet fra flere hold, først og fremst av humanitære årsaker. På grunn av den økte fokusen på menneskerettigheter de siste 50 årene, må det være nokså sikkert at dette ikke er gjeldende rett i dag. Dersom det skulle foregå alvorlige menneskerettsbrudd om bord på et skip som har anløpt en havn i dag er det nærmest sikker rett at havnestaten kan iverksette nødvendige tiltak for å stoppe dette. Dette innebærer at havnestatene vil ha en viss adgang til å gripe inn ovenfor spesielle omstendigheter på fartøyet.

⁶¹ Blant annet "The treaty of Commerce between GB and USA", 1818, 6 BFSP, art 1, jfr O'Connell: *The International Law of the Sea*, side 853

⁶² *The Comet* (1831), *The Encomium* (1835) and *The Hermosa* (1840), jfr. O'Connell, *The International Law of The Sea* (1984), side 854, 855

⁶³ Jfr O'Connell: *The International Law of the Sea*, side 854 og 855

Fartøyet mister sin immunitet dersom det er i ferd med å forbryte seg mot en annen stat og anløper en nødhavn i denne staten. I en fransk dom var et skip med sardinsk flagg lastet med flyktninger.⁶⁴ Da skipet befant seg i fransk farvann måtte det seile inn i nødhavn. Spørsmålet som reiste seg var om lokal jurisdiksjon kunne anvendes på skipet. Ettersom det ble benyttet i illegal virksomhet rettet mot Frankrike og det også var en fransk nødhavn, kunne ikke skipet påberope seg noen immunitet mot den lokale jurisdiksjonen.⁶⁵

De ovennevnte dommene spiller seg alle ut fra tider hvor statene har vært i krig. Imidlertid vil prinsippene som kan utledes fra dem trolig også gjelde for tilfeller hvor nød anløpet skjer i fredstid. Enkelte dommer som er avsagt i fredstid understøtter dette. I en dom hvor Storbritannia og USA var parter, kom retten til at et skip som anløper en fremmed stat ikke er bundet av lokale lover.⁶⁶ Disse skipene vil allikevel pådra seg de bøter som ville blitt ilagt dem dersom anløpet var frivillig. Begrunnelsen for dette ligger i dagen, da det ville være inkonsekvent å frita et fartøy for kostnader det uansett ville hatt.

Bakgrunnen for at det er forholdsvis få saker som har kommet opp, og da særlig i etterkrigstiden, er at havnestater er tilbakeholdne med å blande seg inn i utenlandske skips interne forhold. Dette har blitt uttrykt som ”det franske system”.⁶⁷

Oppsummeringsvis kan det nevnes at skip er gitt en begrenset immunitet når de anløper en nødhavn. Denne begrensede immuniteten innebærer et visst vern mot arrest, et visst vern mot anvendelse av lokal lovgivning, og et stykke på vei også en immunitet mot å pådra seg lokale avgifter. Havnestaten må imidlertid kunne gi visse pålegg i forbindelse med havneanløpet. Dette kan blant annet dreie seg om at skipsoffiseren utarbeider og leverer en sannferdig rapport om lastens innhold til tollmyndighetene.⁶⁸

⁶⁴ Court de Cassation (1932), avsagt av den franske domstolen

⁶⁵ O’Connell: The International Law of the Sea, side 854-856

⁶⁶ “The Enterprise”, jfr O’Connell: The International Law of the Sea, side 857

⁶⁷ Ruud mfl: Innføring i folkerett, side 129

⁶⁸ O’Connell: The International Law of the Sea, side 857

Jurisdiksjonen ved terrortrussler og terrorangrep

Hvilken overføringsverdi dette har på skip som anløper havner på grunn av mottatte terrortrusler eller hvor det er utsatt for et terrorangrep, vil i det følgende bli drøftet. Her vil det være av stor betydning om hensynene bak reglene om den begrensede jurisdiksjon i nødhavn også gjør seg gjelde i terrortsituasjonene. Formålet med SOLAS konvensjonsendringene og ISPS-koden er primært å sikre skip mot terroristangrep. Regelverket inneholder imidlertid ikke noe om havnestatens jurisdiksjon dersom ufrivillig anløp finner sted.

Anløp til nødhavn og anløp som skyldes terrorvirksomhet, bygger begge på ufrivillige anløp. Situasjonene er dermed tilsynelatende like og begrunnelsen for at det skal opereres med en begrenset jurisdiksjon for havnestatene burde dermed ikke være annerledes for terrortilfellene. Gode grunner taler for at et fartøy som anløper en havn fordi det har mottatt en terrortrussel, eller fordi det har vært utsatt for et terrorangrep, vernes mot havnestatens fulle jurisdiksjonsutøvelse.

En viktig årsak til at folkerettslig sedvane innskrenker havnstatenes jurisdiksjonskompetanse ved nødrett, er at anløpet er ufrivillig. Dersom et fartøy anløper en havn som følge av at det har vært utsatt for et terrorangrep eller mottatt en terrortrussel, vil også dette anløpet være ufrivillig. Dersom det kun har foreligget en trussel, vil behovet kanskje ikke være like stort. I praksis skal det imidlertid mye til før en kaptein ønsker å anløpe en havn ufrivillig. I de tilfellene dette gjøres, vil behovet gjerne være stort.

5 Avslutning og konklusjon

Det nye regelverket for terrrorsikring av skip og havner pålegger statene og rederiene å iverksette en rekke tiltak. Hvilke problemer som vil oppstå når det nye regelverket trer i kraft, er det vanskelig å si noe sikkert om. Sikkert er det imidlertid at utarbeidelsen av regelverket har gått fort, og at dette har medvirket til at en rekke spørsmål fortsatt står åpne. Mange av disse spørsmålene er det viktig å løse før reglene trer i kraft 1. juli 2004, og de involverte partene arbeider nå hardt for å gjøre seg ferdige med dette.

Flere stater har forsøkt å få utsatt fristen med å gjennomføre reglene. Disse har både hatt gode og mindre gode grunner for å få utsatt fristen. USA har imidlertid konsekvent avslått slike forespørsler. Heller ikke individuelle overgangsordninger er gitt til stater som har hatt problemer med å overholde tidsfristen. En særordning er imidlertid gitt, og følger av ISPS-koden. Ordningen retter seg mot nybygg levert etter 1. juli 2004 og går ut på at slike nybygg kan få utstedt et midlertidig sikringssertifikat med inntil 6 måneders gyldighet.⁶⁹

Dersom USA fortsetter sin harde linje med å avvise slike forespørsler, vil skip som er registrert i stater som ikke rekker å gjennomføre reglene, trolig få store problemer. Konsekvensen av en fristoversittelse vil være at den staten det gjelder ikke kan utstede gyldig sikringssertifikat. Dette vil medføre at skipene kan nektes adgang til andre staters havner, og det vil dermed påvirke transportvirksomheten til sjøs verden over.

Ettersom det er flaggstaten som skal utstede sikringssertifikatet, kan det tenkes at den selv kan operere med særregler for utstedelse av sertifikatene. Isle of Man er blant statene som sliter med gjennomføringen. Staten har løst tidspresset ved å utstede midlertidige sertifikater som gjelder frem til implementeringen av regelverket er i orden. Om en slik løsning vil bli akseptert, og da særlig av amerikanerne, gjenstår å se. Norge ligger uansett forholdsvis godt an med å implementere regelverket, og det er derfor lite sannsynlig at løsningen vil være aktuell for den norske stat.⁷⁰

⁶⁹ Jfr det norske utkastet til forskrift, § 11 og ISPS-koden del A, punkt 19.4

⁷⁰ Opplyst av Henning Paulsson, V.Ships Norway

Det kan stilles spørsmål om hvor effektive de nye sikkerhetsreglene for skip og havner vil være. Reglene avverger ikke faren for at terrorangrep kan foretas, men vil trolig gjøre det vanskeligere å utføre slike. Hvorvidt de kostnadene som påløper i forbindelse med sikringen kan forsvares i forhold til virkningen, er foreløpig usikkert. Det er imidlertid sikkert at sikringsregler er ”on people’s mind these days” og fokusen på dem er stor.⁷¹

Regelverket vil sannsynligvis ha gode sideordnede virkninger. Tiltakene vil blant annet medføre at det blir færre illegale personer å finne på skip og i havner, det vil trolig bli færre tyver ombord og i land. Tiltakene vil også medføre at både mannskapene og passasjerene på båter får en bedre følelse av at sikkerheten er ivaretatt.

Det kan reises spørsmål om det å utferdige slike regler er den rette veien å gå for å hindre at terroraksjoner blir foretatt. Reglene innebærer at konkrete tiltak blir iverksatt, men retter seg overhodet ikke mot de bakenforliggende årsakene til at angrepene foretas. Det må være klart at sikringsregler er viktige, men at det også må gjøres mer for å få slutt på at mennesker har slike motiver, enten politiske eller religiøse.

Hvem som skal betale for de nye reglene for terrrorsikring av skip og havner, er foreløpig ikke avklart. Rederiene må selvsagt dekke de oppgraderingene som blir foretatt på skipene og havnestatene de oppgraderingene som blir foretatt i havnene. Hvem som skal betale de løpende kostnadene, er imidlertid ikke avklart. Ettersom kostnadene forbundet med frakten vil gå opp, vil det uansett til slutt være forbrukerne som ender opp med å betale regningen.

⁷¹ Kopperud m.fl: Security at Sea, side 6

6 Litteraturliste

Litteratur

Brown, E.D.: The International Law of the Sea, Vol I, Dartmouth, 1994

Churchill, R.R. and Lowe, A.V.: The Law of the Sea, 3. edition, Juris Publishing,
Manchester University Press

Kopperud, K.A. og Askildt, M.: Security at Sea, 1. edition, Norwegian Shipping
Security, Norway, 2003
Ian Brownlie: Principles of Public International Law,
Sixth Edition, Oxford University Press, 2003

Nandan, Satya N. and Rosenne, Shabtai: United Nations Convention on the Law of the
Sea, Volume 2, Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht/Boston/London, 1982

O'Connell, D. P.: The International Law of the Sea, Vol II, Clarendon Press,
Oxford, 1984

Ruud, Morten og Ulfstein, Geir: Innføring i Folkerett, Universitetsforlaget, 2002

Ruud, Morten, Ulfstein, Geir og Fauchald, Ole Chr.: Utvalgte emner i folkerett, Tano
Aschehoug, 1997

Regelverk

Lov 1903-06-09 nr. 7 (Sjødyktighetsloven)

Lov 1903-06-09 nr. 7 (Lov om Statskontroll med Skibets Sjødyktighet m.v.)

Lov 2003-06-27 nr. 57 (Lov om Norges territorialfarvann og tilstøtende sone)

Forskrift 1994-12-23 nr. 1130 (Forskrift om fremmede ikke-militære fartøyers anløp av
og ferdsel i norsk territorialfarvann under fredsforhold)

Forskrift 1994-08-19 nr. 1302: Alminnelig instruks for politiets overvåkingstjeneste
(Overvåkingsinstruksen)

Utkast til forskrift av ... 2004 nr. xxx om særlige sikkerhets- og antiterroriltak i norske
havner. Utkastet ble lagt frem 23. februar 2004

Utkast til forskrift av ... 2004 nr. ... om særlige sikkerhets- og antiterroriltak om bord
på skip og flyttbare boreinnretninger. Utkastet ble lagt frem den 29. januar 2004

Forslag til Lov om ændring af lov om havne med bemærkninger, fremsatt den 5.
november 2003 (dansk utkast til lov)

International Convention for the Safety of Life at Sea, 1974 (SOLAS-konvensjonen)
Convention and statute on the international régime of maritime ports, av
9. desember 1923, FN, (Geneve-konvensjonen)

United Nations Conventions on the Law of the Sea av 10. desember 1982
(Havrettskonvensjonen)

Vienna Convention on the Law of Treaties, av 23. mai 1969

The International Ship and Port Facility Code (ISPS-koden)

Regulation of the European Parliament and of the Council on enhancing
ship and port facility security, Brussels

Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on enhancing
ship and port facility security, Brussels, 2.5.2002 COM(2003) 229 final,
2003/0089 (COD)

Navigation and Vessel Inspection Circular No (NVIC) 10 02
(regelverk for terrorsikring av skip i USA)

Personkilder

Asle Dønaasen, Norsk Undervannsteknologiske Senter AS (Nutec). Organisasjonen
holder blant annet kurs for sikring av skip og boreplattformer

Henning Poulsson, V.Ships Norway AS. Firmaet drifter skip for rederier og er i den
sammenheng i engasjert i arbeidet med de nye sikringsreglene

Siv Christin Gaalaas, EFTA, Brüssel

Sigurd Gude, assisterende direktør, Sjøfartsdirektoratet

Kurs/møter

Nordisk skibsforening, "Implementering av ISPS-koden"

V.Ships Norway, "Hvor står vi i dag"

Websider

http://europa.eu.int/comm/transport/index_en.html

<http://www.emsa.eu.int>

<http://www.kystverket.no>

<http://www.imo.org>

<http://www.shipbroker.no>

<http://www.havneavisen.net>

<http://www.sjofartsdir.no>

<http://unitel.com/solas.htm>

<http://www.secure-marine.com>

